

27 avril 2015

Rapport de la commission du règlement chargée d'examiner le projet d'arrêté du 24 novembre 2010 de M^{mes} Frédérique Perler-Isaaz, Marie-Pierre Theubet, Anne Moratti Jung, MM. Mathias Buschbeck, Fabien Sartoretti, Yves de Matteis, Christophe Dunner, Georges Breguet, Bayram Bozkurt, Marc Dalphin, Grégoire Carasso, Christian Lopez Quirland, M^{mes} Maria Casares, Maria Pérez, Ariane Arlotti et Martine Sumi: «Pour des horaires du Conseil municipal compatibles avec la vie de famille et la vie sociale des élu-e-s».

Rapport de M^{me} Maria Vittoria Romano.

Le projet de délibération a été renvoyé à la commission du règlement par le Conseil municipal lors de la séance plénière du 22 novembre 2011. La commission a examiné cet objet lors des séances des 11 janvier 2012, 30 janvier, 27 février, 6 et 13 mars, 22 et 29 mai, 11 septembre et 4 décembre 2013, et du 28 janvier 2015 sous la présidence de M^{me} Alexandra Rys, MM. Jean-Charles Rielle, Pascal Rubeli et Olivier Baud. Que M^{mes} Ksenya Missiri, Nathalie Kraemer et Andrew Curtis, qui ont assuré la prise de notes de ces séances, soient remerciés pour leur précieuse collaboration.

Rappel du projet d'arrêté

Considérant:

- que les horaires actuels du Conseil municipal réduisent sérieusement l'accès à notre Conseil de celles et ceux qui ne désirent pas avoir à choisir entre vie de famille, vie sociale et engagement politique;
- que la plupart des séances ont lieu en fin d'après-midi ou entre midi et 14 h, soit aux heures mêmes où la vie familiale et la vie sociale se jouent;
- que la fonction de conseillère et conseiller municipal-e constitue aujourd'hui, sans aucun doute possible, l'équivalent d'un travail à temps partiel;
- que la dispersion des séances au cours de la semaine a pour conséquence de multiplier les déplacements;
- que, dans plusieurs cantons, toutes les séances, y compris les séances de caucus, ont lieu pendant la journée;
- que, au final, il en résulte actuellement une situation frustrante, susceptible d'affaiblir le parlement en éloignant des conseillères et conseillers municipaux ou des candidat-e-s de valeur, soit qu'il leur soit impossible dans les

conditions actuelles de trouver le temps nécessaire à leur charge, soit qu'ils refusent de se contenter d'un travail par trop superficiel;

- qu'il est donc nécessaire d'améliorer les conditions de travail des conseillères et conseillers municipaux et de favoriser ainsi l'accès au Conseil municipal aux femmes et aux hommes désirant s'investir dans la chose publique, sans pour autant sacrifier leur vie familiale ou sociale;
- qu'il est parfaitement possible de renoncer aux horaires actuels du Conseil municipal sans remettre en question le principe même d'un conseil de milice. Pour ceux qui en ont la possibilité et l'envie, les formules choisies dans d'autres cantons sont compatibles avec une réduction du temps de travail, sans perte de revenus;
- que, à l'évidence, la tenue des séances plénières et des séances de commission pendant la journée offrirait de meilleures conditions de travail et améliorerait sans doute la qualité des débats;
- qu'il est évident que le nouveau système devrait entrer en vigueur à l'occasion d'un changement de législation,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 17 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu l'article 142 du règlement du Conseil municipal du 20 avril 2005;

sur proposition de conseillères et conseillers municipaux,

arrête:

Article unique. – L'article 24 du règlement du Conseil municipal est modifié de la façon suivante:

«Art. 24 Jours et heures des séances

»¹Le Conseil municipal se réunit en session ordinaire en principe dix fois durant l'année. En règle générale, les sessions se déroulent sur une journée.

»²Les commissions du Conseil municipal se réunissent le même jour de la semaine que celui retenu pour les sessions ordinaires, à l'exception des jours réservés aux sessions du Conseil municipal.»

Séance du 11 janvier 2012

Une commissaire relève que les proposants voudront certainement être auditionnés. La présidente est bien évidemment d'accord d'entendre les déposants et propose de voir après leur audition si d'autres sont nécessaires. Elle signale au

passage que le projet d'arrêté fait référence à l'art. 24 du Règlement du Conseil municipal (RCM). Le règlement ayant été modifié entre-temps, la référence correcte est désormais l'art. 35 RCM.

Séance du 30 janvier 2013

M^{me} Studemann est nommée rapporteuse en remplacement de M^{me} Olga Baranova. Le président demande aux commissaires s'il y aurait déjà des personnes qu'ils aimeraient auditionner, comme il y a des représentants des partis des personnes qui ont signé. Comme il n'y a pas de propositions, il clôt la discussion sur ce point.

Séance du 27 février 2013

Audition de M^{mes} Frédérique Perler-Isaaz et Martine Sumi

M^{me} Sumi aimerait introduire cet objet sous un angle historique et informe que M^{me} Perler-Isaaz expliquera son contenu. Dans les années 1960, les femmes ont obtenu le droit de vote dans le canton de Genève. Il faudra attendre 1971 et encore plus tard dans le canton d'Appenzell pour que ce droit soit obtenu par les femmes de l'ensemble du pays. Par conséquent, le monde a beaucoup changé et son organisation doit être revue. Le fonctionnement du Conseil municipal a été pensé et organisé pour des messieurs par des messieurs. Il convient alors d'améliorer son fonctionnement, et c'est ce que propose ce projet d'arrêté au niveau des horaires pour offrir plus de démocratie, plus d'accès à une plus large diversité que celle qui demeure possible uniquement à certaines professions et/ou à certaines classes sociales. Il convient de rendre possible par des aménagements modernes l'accès et surtout la durabilité de l'accès. Cette durabilité est garante d'une qualité de travail des parlementaires. Une concentration du travail sur un jour régulier et complet de la semaine donnerait une meilleure accessibilité du Conseil municipal à une population beaucoup plus diversifiée.

M^{me} Perler-Isaaz informe que ce projet d'arrêté PA-119 fait suite au projet d'arrêté PA-57 qui avait été déposé en 2005, pour lequel le Conseil municipal n'était même pas entré en matière. Aujourd'hui, le président du Conseil municipal a renvoyé un certain nombre de motions, ce qui a fait atterrir ce projet d'arrêté directement en commission. Pour information, le Grand Conseil avait déposé dans les années 2005 aussi un projet de loi pour le changement des horaires de commission. De même, en novembre 2012, un nouveau projet PL 11064. Outre les objectifs de ce changement d'horaires, il est aujourd'hui possible de se référer à la nouvelle Constitution acceptée en 2012. Son article 50 stipule à l'alinéa 1: «L'Etat promeut une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des autorités.» Cela complète les arguments de M^{me} Sumi.

L'alinéa 2 stipule: «Il prend des mesures pour permettre aux personnes élues de concilier leur vie privée, familiale et professionnelle avec leur mandat.». Ceci montre le cœur du débat et les raisons pour lesquelles les signataires ont déposé le projet d'arrêté à l'époque. L'objectif est de demander de pouvoir consacrer une partie du temps disponible à la politique qui ne serait plus en concurrence avec la vie familiale, sociale, associative.

Les auteurs de ce projet d'arrêté sont partis de différents constats par rapport à l'articulation entre les temps professionnels, sociaux, familiaux et associatifs.

Le deuxième constat est que le Conseil municipal n'arrive plus à travailler efficacement et sereinement, parce qu'une partie des élu-e-s arrivent après une journée de travail, fatigués, avec des difficultés de concentration en fin de journée. M^{me} Perler-Isaaz observe par exemple qu'à la commission des finances, où elle siège, il y a des demandes récurrentes de modifier le travail pour être beaucoup plus efficace en raison de séances qui finissent parfois très tard. Lorsqu'elle présidait cette commission des finances, elle avait proposé de modifier les horaires de la procédure budgétaire en commençant à 14 h, pour ne pas arriver à adopter un budget vers minuit ou plus tard encore. La proposition n'a pas été reçue. Lorsqu'elle présidait le Conseil municipal, elle avait également proposé de commencer le vendredi après-midi. C'est une grande responsabilité et pas simplement une distraction après le travail. Pour pouvoir s'impliquer sérieusement, il faut avoir de bonnes conditions cadres.

Une commissaire demande si, dans le cadre de ce projet d'arrêté, le Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes a été consulté et quels sont les constats qui ont été faits.

De plus, elle aimerait savoir si le changement des heures au niveau du travail politique a déjà été mis en avant par ce bureau et sous quelle forme.

M^{me} Perler-Isaaz répond que le bureau n'a pas été consulté récemment. Cependant, elle indique qu'elle sait que dernièrement il utilise un outil destiné aux employeurs et aux partis politiques pour la promotion de l'égalité, le confort des aménagements possibles, des rappels de règles. Un document statistique est sorti aux dernières élections. Il y a toujours trop peu de représentations féminines dans les parlements. L'obstacle principal pour l'accès aux femmes dans les parlements reste les horaires, car ces périodes sont souvent dévolues à la famille. Ce dont on parle plus récemment, ce sont les pères de famille. C'est aussi une difficulté pour eux que de se présenter à des élections car ils souhaitent s'occuper de leur famille. D'ailleurs il existe un budget destiné à la garde des enfants. Le bureau de l'égalité est toujours très attentif à cette question et peut fournir des chiffres précis. Si les employeurs trouvent des aménagements par rapport aux affaires militaires, ils doivent pouvoir en trouver également pour permettre l'exercice de la démocratie.

M^{me} Sumi suggère de s'adresser plutôt à l'Institut des études genre de l'Université de Genève pour qu'ils envoient une personne qui puisse faire un topo plutôt qu'au bureau de l'égalité qui est restreint à la ville de Genève.

La même commissaire demande si, concernant les indemnités évoquées, le fait que le Conseil municipal ait accordé les indemnités pour la garde des enfants ne suffirait pas à lever cet obstacle. Elle se réfère par là à la longue expérience politique de M^{me} Perler-Isaaz. Cette dernière trouve que cela lève l'obstacle de celles et ceux qui ont des enfants qui doivent les faire garder et qui, s'ils n'y arrivent pas, ne pourraient pas venir siéger. Mais cela n'enlève pas les autres obstacles comme la fatigue, le besoin d'avoir une vie sociale, de se reposer ou de s'occuper soi-même de ses enfants et de sa famille. Le sacrifice actuel est très important dans le parcours politique.

Un commissaire estime que c'est bien de s'adresser à l'Université, puisqu'elle est mieux équipée du point de vue de la recherche, mais il faudrait voir si vraiment les mères et pères de jeunes enfants vont aller dans ce sens. Il faudrait voir si cela correspond à une réponse majoritaire. Le problème se pose aussi pour les employeurs. Pour le Conseil national cela va de soi, les conseillers nationaux siègent surtout en fin de journée. M^{me} Perler-Isaaz est du même avis que le commissaire. Elle signale que, d'après son expérience de femme et de mère, l'entrée en politique est une affaire de couple. Si l'un des deux n'est pas d'accord, il y aura des démissions au bout d'une ou deux années. Par rapport aux employeurs, elle considère que certains seront très intransigeants, d'autres beaucoup plus ouverts. Elle part du principe que c'est beaucoup plus agréable pour un employeur de libérer un collaborateur une demi-journée ou une journée pour exercer son mandat politique et avoir un employé beaucoup plus motivé le lendemain plutôt qu'à moitié endormi jusqu'à 10 h du matin.

Un commissaire souhaite tout d'abord remarquer que, comme la proposition a été déposée sous l'ancien règlement, ce n'est plus l'article 24 du règlement du Conseil municipal qui doit être considéré mais l'article 2. Il signale également que malgré toutes les explications entendues, il ne voit toujours pas très bien en quoi les sessions se déroulant la journée sont préférables à des sessions se déroulant en fin d'après-midi ou en soirée, notamment pour les femmes et les mères de famille, en tout cas pour celles dont les enfants ne sont pas à l'école la journée. Il aimerait également connaître quelles professions ne sont pas représentées actuellement. Il voit mal en quoi siéger la journée, indépendamment du fait de faire des sessions la journée, pourrait favoriser certaines professions qui, éventuellement, ne sont pas représentées. Il rappelle que, pour la plupart des professions, le travail salarié est réalisé généralement durant la journée. Comme la proposition concerne à la fois les plénières et les règlements et comme il est question que les réunions des commissions et celles des sessions ordinaires aient lieu le même jour de la semaine, chaque conseiller municipal siègerait uniquement dans une

seule commission, car il ne peut pas y avoir deux commissions se réunissant le même jour à la même heure avec les mêmes représentants dans les deux.

M^{me} Sumi répond aux questions d'accès. Elle considère qu'il est clair que beaucoup de monde travaille la journée avec des horaires de bureau. Il y a beaucoup de monde qui travaille jusqu'à 19 h. Ces personnes ne peuvent jamais faire partie d'un parlement. Si on devait organiser tout sur une journée de manière régulière, il faudrait repenser cette organisation, et les gens qui ont des horaires de bureau ou les instituteurs et institutrices devraient s'organiser pour continuer à venir dans ces parlements. Cela leur demanderait un effort supplémentaire d'organisation auprès de leurs employeurs. M^{me} Sumi souhaite que, par extension, cette adaptation puisse bénéficier aux personnes qui travaillent généralement jusqu'à 19 h, voire au-delà.

M^{me} Perler-Isaaz considère que, par rapport aux professions, un jour fixe faciliterait la possibilité de siéger dans les parlements. Elle trouve qu'actuellement il y a beaucoup d'exemples où il n'est pas possible de le faire. Ainsi, par exemple, les animatrices parascolaires: jamais elles ne peuvent prendre un mandat politique, car cela est incompatible avec leurs horaires de travail. Dans le cas du personnel de la vente, les horaires sont organisés par un chef d'équipe et souvent les personnes renoncent ou abandonnent leur mandat politique parce que cela pose trop de problèmes pour le travail en équipe. Avoir une journée complète aurait l'avantage de clarifier la situation. La personne pourrait rattraper à d'autres moments. Pour ce qui est des infirmières, il y en a une au Conseil municipal, une indépendante. C'est difficile de devoir toujours demander à son employeur de pouvoir être libéré. Selon l'enquête faite par le professeur Sciarini dans les parlements cantonaux il y avait une surreprésentation d'universitaires et d'indépendants. (Sciarini, Pascal. «La participation du parlement à la planification politique dans les cantons romands», *Parlement-Parlement-Parlamento*, Bulletin d'information de la Société suisse des questions parlementaires, 7(3), novembre 2004, pp. 6-7.)

Un commissaire s'intéresse, comme d'autres collègues, à ce qui se passe ailleurs. Il indique que M^{me} Perler-Isaaz avait déjà suggéré de s'adresser à des chercheurs de l'Université pour avoir des réponses. Il aimerait savoir si elle peut donner des exemples de municipalités. Il souligne qu'elle a parlé du Grand Conseil mais il demande si elle a des exemples de municipalités comparables à Genève, en Suisse ou ailleurs qui l'ont inspirée.

M^{me} Perler-Isaaz indique qu'au niveau des municipalités, il lui semble qu'à Bâle il y a quelque chose, mais elle n'en sait pas plus. En tout cas, elle signale, en annexe du projet de loi PL 11064 il y a un tableau qui se trouve sur le site du Grand Conseil. Dans ce tableau, il y est expliqué comment différents Grands Conseils romands et alémaniques sont organisés. Le même commissaire précise que ce n'est pas le cas ni à Lausanne ni à Zurich.

Un commissaire apprécie le fait d'avoir souligné qu'il y a aussi des pères de famille qui ont des soucis. Lui-même en est un. Il a des enfants en bas âge, son épouse travaille à 80%, ce n'est pas toujours évident de trouver des horaires correspondants. En ce qui concerne les questions, il se réfère à l'article 50 de la nouvelle Constitution mentionné. Il demande en quoi ce type d'arrangement d'horaire permettrait à des ouvriers ou à des vendeuses, qui vraiment dépendent des entreprises, d'accéder à un parlement en travaillant la journée. Cela voudrait dire qu'ils devraient renoncer à un pourcentage du temps de travail pour le céder au parlement. Les jetons de présence ne compenseraient pas le pourcentage manquant.

M^{me} Perler-Isaaz précise que c'est un argument souvent avancé. Il y a des professions où, par exemple, pour avoir des ponts de fin d'année ou à Pâques, les personnes travaillent un peu plus chaque jour. Cela existe aussi dans certains services de l'Etat. Ainsi donc, pour un employeur, les aménagements d'horaires et la libération d'un employé ne passent pas forcément par l'amputation du salaire. Cela peut tout aussi bien être une autorisation ou un accord entre l'employeur et l'employé. Parce que cette personne se consacre à la collectivité publique. Cela peut aussi consister en un temps de travail à temps partiel, ou une rémunération du Conseil municipal qui permette de compenser quelque peu la perte, etc.

Un commissaire évoque le règlement B 5.10.04, qui fixe le statut du corps enseignant qui dépend du DIP, dont l'article 12 («Exercice d'un mandat électif») au paragraphe 1 stipule: «L'exercice d'un mandat électif est garanti. Ces conditions font l'objet d'un accord entre la maîtresse ou le maître de la Direction et la conseillère ou le conseiller d'Etat chargé du département. Cet accord fixe notamment le temps de congé nécessaire et une éventuelle réduction de traitement.» Il trouve assez dangereux de parler d'équivalent dans le travail à temps partiel car il y a beaucoup d'équivalences possibles. Il pense qu'un vrai problème dans tous les parlements est d'offrir à toutes et à tous la possibilité de siéger, mais alors ce projet d'arrêté n'y répond pas du tout, parce que les réponses apportées reviennent à devoir se débrouiller avec son employeur.

Un commissaire aimerait une réponse à sa question, puisqu'il est affirmé que d'autres cantons sont compatibles avec une réduction du temps de travail sans perte de revenu. Il aimerait savoir où.

M^{me} Perler-Isaaz indique que puisqu'il y a bien des fonds pour le militaire alors ça devrait être possible d'imaginer un fond pour les mandats politiques.

M^{me} Sumi découvre avec inquiétude qu'au niveau de l'Etat de Genève tout le monde n'est pas traité de la même manière, car dans la plupart des départements, à partir du moment où quelqu'un souhaite se présenter pour un mandat électif, il faut obtenir l'autorisation du chef de département. Et malheureusement elle connaît des personnes où il y a eu des refus pour que des personnes se présentent.

Donc il ne faut pas imaginer que dans la fonction publique il est facile de s'absenter pour des mandats électifs.

Une commissaire soutient que ce n'est pas juste, et qu'il y a un manque d'égalité de traitement entre les différents intervenants. Elle est favorable au projet d'arrêté mais pas forcément pour les raisons d'articulation entre vie professionnelle et vie familiale car en l'occurrence elle trouve que pour les femmes qui s'engagent en politique dans un cadre spécifique d'un couple hétérosexuel, les hommes sont obligés de s'occuper de tâches éducatives et domestiques à la maison. Elle est pour mais pas pour les mêmes raisons. Elle est notamment plus sensible à la question du temps social de la vie associative car elle pense que quand on est en politique, on est aussi militante dans des associations et ailleurs. La question des familles monoparentales lui semble essentielle car là il y a un vrai problème de prise en charge des enfants. Elle demande si les intervenantes avaient envisagé que cela soit le samedi. Elle demande également s'il serait possible d'imaginer des commissions peut-être un autre jour où il n'est pas obligatoire d'être présent, qu'on puisse se faire remplacer.

M^{me} Perler-Isaaz remarque que c'est écrit en principe, après c'est la commission qui détermine ce qui est le plus plausible, le plus praticable pour le Conseil municipal.

Une commissaire souhaite rebondir sur la suggestion de M^{me} Perler et M^{me} Sumi et demander l'audition de M. Blaise Matthey de la FER et de M^{me} Mirène Libère qui est la professeure associée aux études genres.

Le président demande aux commissaires de réfléchir à faire des propositions d'audition.

Séance du 6 mars 2013

Le président informe que ce point est remis à la prochaine séance à la demande des principaux initiants qui veulent être présents. Il n'y a pas d'urgence car ce projet concerne la prochaine législature.

Séance du 13 mars 2013

Un commissaire évoque le message de M^{me} Sumi sur l'article 324a du Code des obligations et il mentionne avoir fait une recherche. Il remarque qu'à aucun moment il n'est question, lorsque l'on parle de fonction publique, d'un mandat politique. Il ajoute que cet article existe depuis longtemps et il déclare que cela se saurait si la possibilité évoquée existait.

Le président demande s'il y a une jurisprudence qui ne dit pas l'inverse.

Une commissaire signale que le projet d'arrêté ne réclame pas cet aspect. Elle rappelle en outre que des jetons de présence viennent compenser les pertes inhérentes à l'activité professionnelle non exercée. Elle pense qu'il était contre-productif de mentionner cet aspect.

Un commissaire remarque qu'il y a eu plusieurs tentatives d'interprétation de cet article du Code des obligations. Il ajoute qu'il y a également eu plusieurs tentatives de modification de la loi pour essayer d'instaurer le principe que les salariés exerçant un mandat politique devaient être financés par leurs employeurs. Il évoque ensuite la proposition qui est faite sur l'article 2 du règlement actuel et il rappelle que rien n'est dit à l'égard des horaires. Il précise que la seule impossibilité est de siéger le dimanche et les jours fériés. Il n'est pas certain, cela étant, qu'il faille imposer une règle portant sur les horaires.

Une commissaire déclare que ce projet d'arrêté est basé sur de bonnes intentions mais elle imagine que cette démarche risque de léser nombre de personnes alors qu'il y a au contraire une grande liberté d'action. Elle estime qu'au final la réalité irait à l'encontre des intentions des initiants. Elle pense qu'il est facile de s'organiser avec des séances en fin de journée, plutôt que de fixer un jour complet. Elle déclare encore qu'il serait regrettable de favoriser quelques-uns en adoptant ce nouveau système et de nuire à la plupart.

Une commissaire déclare que ce projet envisage d'autres types d'horaires. Elle ajoute que cela ne signifie pas imposer de nouveaux horaires. Elle mentionne avoir l'impression que personne ne cherche à comprendre les raisons du fonctionnement actuel, ses avantages et ses inconvénients. Elle pense que le principe accepté de tous est que le fonctionnement actuel ne pose de problème à personne, et elle imagine que nombre de personnes ont renoncé à se présenter à des mandats politiques à cause des horaires. Elle ne croit pas qu'il soit plus facile d'aménager ses horaires en fin de journée. Elle pense que l'audition d'un représentant des entrepreneurs serait une bonne chose, tout comme celle d'un représentant de la Constituante.

Une autre commissaire aimerait donc entendre un représentant du bureau du Grand Conseil afin de savoir si les gens sont satisfaits de cette pratique. Est proposée l'audition de M^{me} le sautier.

Une commissaire remarque que cette dernière n'est peut-être pas la personne la plus judicieuse. Elle pense qu'il serait préférable d'entendre un député qui travaille en journée et qui doit s'organiser.

Un commissaire rappelle que, par rapport à des instances comme le Conseil national ou le Grand Conseil, il n'était pas possible de ne pas grouper les séances. Il remarque que tel n'est pas le cas pour le Conseil municipal. Il ne croit pas qu'il y ait une formule idéale.

Un commissaire déclare que ce projet propose une règle générale, soit des séances durant la journée. Or il remarque que rien ne l'empêche pour le moment.

Il propose donc que le bureau organise une future séance en pleine journée, à titre de test.

Un commissaire dit se méfier du bon sens. Il ajoute avoir entendu l'appel des auteurs de ce projet, mais il se demande si un projet d'arrêté a pour vocation de susciter une réflexion sur des questions qui sont assez loin de ce pour quoi les municipaux sont élus. Il observe en outre que les considérants n'ouvrent pas les perspectives. Il pense que le plus judicieux serait d'entendre une personne qui ait l'expérience de ce qui se fait dans les autres cantons.

Une commissaire propose l'audition de M. Jacques Jeannerat de la CCIG et de M. Matthey de la FER.

Une autre commissaire déclare que les auditions convaincantes seraient celles de personnes qui pratiquent cette expérience d'une journée entière dédiée à la politique. Il ne pense pas en l'occurrence que les syndicats patronaux en sachent plus que les commissaires.

Un commissaire dit qu'avancer les horaires, sans pour autant siéger une journée entière, pourrait être une option à explorer, comme au Grand Conseil où les commissaires siègent tous les vendredis après-midi. Mais il relève qu'il y a beaucoup d'absentéisme. Il pense que la fiscalisation des jetons de présence sera par ailleurs très problématique.

Une commissaire remarque que le règlement du Grand Conseil devrait permettre d'avoir des suppléants, et elle pense que c'est une piste qu'il faudrait suivre. Elle ajoute que les représentants des petits partis doivent plus s'investir. Elle demandera l'audition de M. Christophe Koller, chef de projet de la banque de données des villes suisses à l'IDHEAP. Elle pense que cette audition permettrait d'avoir une vision globale et de situer Genève.

Une commissaire évoque la vie de famille et elle ne croit pas que les horaires actuels permettent d'articuler facilement autant la vie professionnelle que la vie de famille. Elle pense qu'une audition des employés et des employeurs serait une bonne chose puisqu'en fin de compte la problématique relève du temps de travail partiel. Elle pense que le système actuel nécessite déjà des sacrifices. Elle aimerait donc entendre des personnes sur l'organisation du temps de travail. Elle imagine que l'audition d'un constituant serait judicieuse puisque celui-ci aura l'expérience de séances en journée.

Votes

Le président passe au vote de l'audition de M. Christophe Koller, qui est acceptée à l'unanimité soit par 14 oui (2 UDC, 2 MCG, 3 S, 1 DC, 3 LR, 2 Ve, 1 EàG) et 1 abstention (EàG).

L'audition d'un représentant de la FER, M. Matthey, est acceptée à l'unanimité, soit par 15 oui (2 UDC, 2 MCG, 3 S, 1 DC, 3 LR, 2 Ve, 2 EàG).

L'audition de M^{me} le sautier est acceptée par 7 oui (2 UDC, 2 MCG, 3 S) contre 2 non (DC, LR) et 6 abstentions (2 Ve, 2 EàG, 2 LR).

Un commissaire propose d'entendre les syndicats d'ouvriers puisque la commission auditionne des syndicats patronaux. Il propose Alessandro Pelizzari.

L'audition de M. Alessandro Pelizzari est acceptée à l'unanimité, soit par 15 oui (2 UDC, 2 MCG, 3 S, 1 DC, 3 LR, 2 Ve, 2 EàG).

Une commissaire se demande si M. Barazzone n'était pas avocat salarié.

L'audition de M. Barazzone est refusée par 9 non (2 UDC, 3 LR, 1 DC, 2 S, 1 EàG) contre 1 oui (Ve) et 5 abstentions (1 EàG, 1 S, 2 MCG, 1 Ve).

Séance du 22 mai 2013

Audition de M^{me} Maria Anna Hutter, sautier du Grand Conseil

M^{me} Hutter explique que le projet d'arrêté PA-119 traite d'un sujet qui occupe le Grand Conseil depuis une dizaine d'années. Elle note que le même texte est aussi un projet de loi déposé par le groupe des Verts en novembre 2012, pour la troisième fois sur le même objet. La première fois, en 2003, un important travail de recherche avait été mené, notamment par le professeur Pascal Sciarini («Etude de la composition socio-professionnelle du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat», Lausanne: IDHEAP, octobre. (http://www.geneve.ch/grandconseil/data/loi/rapport_com_idheap_2003_11.pdf)). Le mandat confié au professeur Sciarini consistait à examiner la composition du Grand Conseil ainsi que les conditions d'exercice du mandat des députés qui le composent. Elle ajoute que c'était à l'époque déjà au sujet de la possibilité de siéger la journée. L'étude devait ainsi évaluer l'impact de la garde des enfants sur certaines catégories professionnelles, indépendamment du sexe des personnes. Elle souligne que le rapport est intéressant et toujours d'actualité.

Le Grand Conseil siège effectivement toujours le soir. Elle relève que l'étude des catégories socioprofessionnelles n'a pas donné au Grand Conseil de raison pour modifier sa pratique. Le Conseil d'Etat a refusé le premier projet de loi en 2004, le deuxième en 2011, et le troisième est actuellement devant la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, qui ne s'est pas encore penchée dessus. Onze femmes et trois hommes ont signé le projet de loi en 2012. M^{me} Hutter précise toutefois que cela résulte de la composition du groupe des Verts au Grand Conseil, et qu'il ne faut pas y voir un problème de genre. En

effet, le constat a pu être dressé que les hommes comme les femmes s'intéressent à la question. Elle rappelle que les explications qu'elle est en mesure de fournir concernent le niveau cantonal, et elle invite par conséquent la commission à se renseigner auprès d'autres villes pour obtenir des informations au niveau municipal, étant précisé que ce dernier diffère sensiblement du niveau cantonal.

M^{me} Hutter fait circuler un tableau comparatif des horaires des sessions des parlements cantonaux mettant en lumière le fait que Genève est le seul Canton à siéger en fin de journée. Elle estime que ce n'est pas forcément bénéfique d'être le seul et unique à suivre une pratique différente. Tous les parlements cantonaux siègent la journée sauf le Grand Conseil genevois, lequel siège les jeudis et vendredis soir. Dans les autres cantons, les séances nocturnes demeurent exceptionnelles. Ils ont en effet opté soit pour un système de sessions de deux ou trois jours, groupés une fois par mois, soit pour un jour par semaine, comme le parlement du Canton de Vaud, qui siège le mardi toute la journée. Elle informe que c'est la pratique à l'œuvre dans le canton de Zurich qui voulait que le parlement siègeât la journée (un jour réservé au Grand Conseil et un autre jour dévolu aux caucus, groupes et commissions), l'ensemble des autres cantons s'étant inspirés du modèle zurichois, à l'exception de Genève.

Elle explique que la particularité de Genève réside dans le fait d'être un canton-ville, ce qui facilite grandement la venue des députés à des séances à l'heure du déjeuner ou en soirée.

C'est pourquoi elle pense que le projet a été refusé par le Grand Conseil à deux reprises déjà. Elle poursuit son exposé en citant le modèle bâlois, qui se distingue par le fait que la Ville et le Canton siègent concomitamment, en journée, hormis certaines séances avec relevée qui se tiennent parfois en soirée.

Se fondant sur sa propre expérience, elle fait part des préoccupations de presque tous les résidents du Grand Conseil avec qui elle a collaboré en lien avec la tenue des séances le vendredi soir. De nombreux présidents ont appelé de leurs vœux une modification des horaires. Cependant, la brève durée de la législature ne permet pas de mettre en œuvre une telle réforme. Elle déclare à cet égard qu'une présidence de deux ans serait souhaitable, d'autant qu'une telle durée amoindrirait les pouvoirs du secrétariat.

Un commissaire observe que lorsque le Grand Conseil siège extraordinairement dès 8 h ou que les députés sont convoqués à 14 h au lieu de 15 h, la présence se révèle moins assidue. M^{me} Hutter confirme que les sièges restent souvent vides en matinée ou en début d'après-midi, mais elle y voit une explication indépendante de l'horaire. Il se trouve en effet que la procédure d'extrait, fixée volontairement le vendredi après-midi en raison de l'état de fatigue plus prononcé à cet horaire, suppose un vote des objets à la quasi-unanimité en commission afin de ne pas imposer une présence obligatoire au Grand Conseil. Cependant, elle

indique que quand on s’inscrit sur une liste, on est élu pour une législature. Or, les personnes s’engagent pour la législature en connaissant un horaire prédéfini. Ainsi par exemple, au Grand Conseil, les élus savent qu’il n’y a que deux ou trois, exceptionnellement quatre, séances annuelles qui se tiennent en journée.

Le même commissaire se demande si le fait de prévoir les séances en journée ne serait pas de nature à limiter la représentativité de la population genevoise, puisque seuls les membres appartenant à une certaine élite peuvent se libérer sans contrainte. M^{me} Hutter répond qu’il s’agit justement de la raison qui a motivé l’attribution du mandat visant à analyser les professions représentées. Force est toutefois de constater que cette étude ne s’est pas avérée probante. Elle relève qu’il se révèle difficile de rattacher l’assiduité à une catégorie socioprofessionnelle ou un corps de métier spécifique. Elle précise que le caractère non concluant de l’étude qui a été menée s’explique par la grande variété des corps de métier représentés, tant au Grand Conseil qu’au Conseil municipal. Elle insiste sur le fait que, nonobstant les horaires de tenue des séances, l’élément déterminant pour assurer une présence importante réside dans la connaissance à l’avance des horaires par les députés.

Elle met en lumière qu’à l’issue des prochaines élections au Grand Conseil, il y aura des suppléants. Il conviendra dès lors d’examiner le fonctionnement et la pratique qui en découlera. Elle se demande par exemple si les suppléants seront en mesure de se libérer pour les séances de jour. L’idée sous-jacente consiste à évaluer si l’élection de suppléants permettra de remplir le Grand Conseil.

Une commissaire demande, par rapport au taux d’absentéisme, si un profil professionnel des absents a pu être établi. Plus particulièrement, elle s’interroge sur les catégories professionnelles qui seraient plus empêchées d’assister à des séances tenues en journée.

M^{me} Hutter explique que cela ne relève pas du rôle confié au secrétariat. D’après elle, il s’agit plus d’une mission qui relève de la compétence d’un groupe. Elle renvoie à ce qu’elle mentionnait à propos des suppléants, indiquant qu’il appartient au groupe, au moment de la constitution des listes, de décider du suppléant qui sera présent à telle ou telle session.

Un commissaire constate une très grande disparité, en fréquence et en volume. Il s’interroge sur la pratique à l’œuvre dans le Canton de Vaud, lequel connaît des sessions hebdomadaires le mardi. Il se demande si le Grand Conseil vaudois se réunit réellement chaque mardi durant toute la journée. Il s’interroge ainsi sur l’équivalence du volume d’heures et de séances en comparaison avec le Grand Conseil genevois. M^{me} Hutter explique que le rapport produit par le professeur Sciarini a permis de déterminer que le Grand Conseil genevois était le seul à siéger le soir, mais surtout qu’il était celui qui siégeait le plus d’heures. Elle précise que dans le Canton de Vaud, les commissions, dont la plupart sont ad hoc et non

permanentes, ainsi que les caucus siègent en principe également le mardi. En termes d'heures, le Grand Conseil genevois siège toutefois désormais moins de temps qu'auparavant. On est ainsi passé de cent quatre-vingts heures à l'époque de la rédaction du rapport à environ cent quarante heures depuis l'introduction de la limitation du temps de parole, ce qui ne place plus Genève dans le groupe de tête au niveau suisse.

Le président remarque que le fait de siéger la journée soulève la problématique de la professionnalisation de la mission parlementaire. En effet, une journée complète régulière correspond à un taux d'activité de 15 à 20%, qui doit être pris sur le temps de travail, à la différence de la situation qui prévaut pour les séances tenues le soir, qui laissent une plus grande flexibilité quant à l'aménagement des horaires. Prenant l'exemple de la non-réélection, il s'inquiète des problèmes que cela pourrait susciter en termes de carrière professionnelle et il souhaiterait connaître l'avis de M^{me} Hutter à ce sujet.

M^{me} Hutter estime que la question de la proximité doit être prise en compte. Le fait que Genève soit un canton-ville permet aux députés de se rendre à une séance en marge de leur activité professionnelle. Cela n'est pas transposable dans d'autres cantons. Eu égard à la spécificité de Genève, elle se prononce donc en faveur de la variante actuelle.

Elle cite les discussions qui sont depuis longtemps menées au niveau fédéral au sujet de l'opportunité du maintien d'un parlement de milice, surtout concernant les membres du Conseil des Etats, dont l'activité parlementaire représente presque un emploi à temps plein. Cependant, elle affirme que ce cap n'est pas franchi. Or, selon elle, tant que la pratique ne sera pas consacrée au niveau fédéral, il n'y a guère de chances qu'elle soit mise à l'œuvre au niveau cantonal, et encore moins au niveau municipal. L'attachement fort au système de milice demeure, peu importent les lacunes d'un tel système. Par ailleurs, elle fait part de ses doutes quant au système de rétribution qui prévaut au niveau fédéral, à savoir qu'une base est prévue, à laquelle s'ajoutent les jetons. S'il s'agit d'un sujet de discussion au niveau du Grand Conseil, elle plaide pour le système de jetons de présence, qui présente l'avantage non négligeable de favoriser l'assiduité des députés. Même un système avec un socle fixe et des jetons ne lui semble pas satisfaisant. Un tel système opère en effet inévitablement un rapprochement vers une professionnalisation, ce qui engendre de nombreux problèmes (est-ce une profession principale? Un député non réélu aurait-il droit à une indemnité chômage?).

Un commissaire indique que l'histoire a démontré que le processus se déroule souvent dans le sens inverse, à savoir que les changements ont été initiés dans les communes et les cantons avant que la Confédération ne les opère. Il illustre ses propos par le droit de vote féminin.

M^{me} Hutter rétorque que toute la législation, notamment concernant les assurances, est fédérale. Elle souligne que si les jetons de présence sont imposés, c'est en application de la loi fédérale.

Le président met en exergue qu'au niveau fédéral, ce sont des professionnels, particulièrement les personnes siégeant au Conseil des Etats. Il leur appartient d'avoir un bon conseil d'administration pour percevoir un salaire complet. Sinon, on trouve des personnes en préretraite, des avocats qui ont une étude qui peut fonctionner sans leur présence assidue, ou des personnes dont l'activité professionnelle comprend le travail de lobby. Il relève que c'est aussi le cas pour de nombreux conseillers nationaux. Une moitié de leurs revenus est taxée tandis que l'autre est défiscalisée. La plupart des conseillers nationaux complètent avec un certain nombre de conseils d'administration. Il affirme donc qu'à l'heure actuelle, le Parlement fédéral s'avère déjà professionnalisé.

Un commissaire rappelle que lors d'un déjeuner récent de la commission avec le bureau de la Ville de Lausanne, il a pu apprendre que le fonctionnement de leur homologue vaudois différerait grandement du leur. Il explique que le mardi est consacré au travail parlementaire, étant précisé qu'une semaine sur deux, le Conseil de la Ville se réunit – habituellement à 19 h 30 mais aussi à 18 h et 20 h 30 –, et que les semaines où il ne se réunit pas se tiennent les caucus des différents partis. Il constate donc que tous les mardis de l'année sont réservés, à l'exception des vacances. Il relève que les séances de travail nocturnes après une journée de travail sont de nature à soulever des problèmes de concentration.

Séance du 29 mai 2013

Audition de M. Christophe Koller, chef de projet BADAC, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)

M. Koller relève en guise de préambule que la problématique abordée ne constitue guère une spécificité genevoise, et que la question est également soulevée dans d'autres villes. Il informe les commissaires qu'avant la présente étude, la BADAC ne s'était pas penchée sur l'organisation des parlements. Son travail s'avérant spécialement orienté vers les cantons, la question s'est posée de savoir si une analyse comparative des parlements cantonaux s'avérerait opportune. Cependant, eu égard à la volonté de proposer une présentation concrète, il a été décidé de mener l'étude au niveau municipal.

Il met en exergue que l'étude précédemment menée par le professeur Sciarini avait permis de dresser le constat selon lequel le parlement genevois souffrait d'une suractivité. Dans la mesure où ce problème s'était révélé être spécifique au Grand Conseil genevois, il ne s'étonne nullement qu'une difficulté d'ordre similaire affecte également le Conseil municipal de la Ville.

M. Koller expose les buts de la base de données BADAC. Cette dernière vise à récolter des informations et à établir des comparatifs entre les villes suisses de plus de 10 000 habitants, d'une part, et à développer un monitoring (tendances et changements), d'autre part. Il note néanmoins que le travail de la BADAC concerne majoritairement les cantons. Mettant en exergue le caractère très limité de l'étude menée en vue de l'audition, il informe que les données ainsi recueillies, qui ne concernent qu'un nombre trop limité de villes, ne seront pas reportées en ligne. Il informe les commissaires sur le fait que la Suisse compte 135 villes de plus de 10 000 habitants.

En raison d'une forte croissance démographique, une quinzaine de nouvelles villes ont dépassé le nombre de 10 000 habitants ces dix dernières années. Il remarque avec intérêt que la densité s'avère particulièrement élevée autour de Genève, avec notamment dix villes dépassant le seuil de 10 000 habitants réparties sur le canton. Il y a uniquement cinq grandes villes de plus de 100 000 habitants en Suisse, étant précisé que Winterthur a seulement très récemment franchi ce seuil. Il attire l'attention sur le fait que Genève compose avec Bâle le duo des villes qui connaissent le taux de densité de population le plus élevé. La Ville de Genève compte 190 000 habitants, soit approximativement 35% de la population du canton. Il observe que si la Ville de Genève représente effectivement une part importante du canton, celui-ci ne saurait en aucun cas être réduit à elle seule. Il précise que Genève est située en deuxième position, loin derrière Zurich et précédant de peu Berne, Bâle ou Lausanne, lesquelles se révèlent en conséquence constituer des villes plus adéquates dans la perspective d'une étude comparative. En fin de peloton on retrouve des villes telles que La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Neuchâtel et Yverdon-les-Bains.

Il souligne en outre que Genève représente la grande ville suisse où la proportion de personnes de nationalité étrangère est la plus élevée (45,7% en 2011). Seules Renens ou Vernier, dont il sied de relever qu'elles sont de taille considérablement moindre, atteignent un tel pourcentage.

Sans entrer dans le détail, il procède à un inventaire des caractéristiques des villes par canton réalisé autour de cinq dimensions (conditions de vie, politique institutionnelle, environnement, dynamisme économique ainsi que social, santé et culture) afin de mettre en avant l'importance du rôle joué par les Cantons dans la détermination des indicateurs politiques et institutionnels, notamment en lien avec les limites constitutionnelles et législatives, de même que les spécificités historiques ou administratives, propres à chaque canton. Il met en exergue que l'analyse en vertu des cinq critères susmentionnés ne place pas Genève en tête.

M. Koller aborde la question des législatifs. Le critère retenu est celui du nombre de sièges. Il met en lumière que Genève se situe à cet égard dans la moyenne inférieure par rapport aux autres grandes villes. La Ville de Genève se

situé au niveau de villes comme Fribourg ou Berne de ce point de vue, lesquelles comptent aussi 80 sièges. Concernant la part des femmes, il note que Genève se trouve dans la moyenne. Après une augmentation considérable dans les années 1990, la part des femmes tend à diminuer, dans l'ensemble de la Suisse. Le nombre de partis représentés dans les législatifs et les exécutifs permet de démontrer que Genève se situe dans la moyenne des grandes villes, avec sept mouvances représentées au niveau législatif, et quatre au niveau de l'exécutif (on se trouve plus dans la moyenne basse pour ce dernier point). En ce qui a trait au nombre de sièges dans les exécutifs, Genève, avec seulement cinq sièges, se place légèrement en deçà des standards existant dans les autres grandes villes. Concernant l'équilibre entre l'exécutif et le législatif, il appert que celui-ci, qui résulte d'un calcul que l'on peut qualifier de formule magique, est plutôt respecté à Genève. Il souligne que le nombre de partis particuliers est le plus élevé à Genève. Il ressort en outre de l'étude que les partis traditionnels varient selon la ville concernée, en fonction de raisons historiques notamment. Il illustre ces propos par la forte influence du Parti démocrate-chrétien dans le canton du Valais.

M. Koller compare ensuite les pratiques parlementaires, en se fondant sur le nombre de séances, leur durée ainsi que leurs horaires, les commissions permanentes et les services parlementaires et, enfin, les indemnités. Genève arrive en deuxième position, derrière Zurich (Bâle constitue un cas particulier puisqu'il s'agit d'un Canton-Ville). On constate que le nombre de séances plénières est spécialement élevé à Genève. En effet, il atteint presque celui de Bâle, qui bénéficie pourtant d'un éventail beaucoup plus large de compétences et de responsabilités. En 2012, 140 heures de séances plénières se sont déroulées, ce qui représente un nombre très important. Comparativement à Zurich, cela est à peine inférieur, or le législatif zurichois est sensiblement plus grand et conséquemment caractérisé par une gestion plus compliquée. Sur les 41 séances plénières zurichoises, on en compte trois doubles et deux triples. A Genève, il y a eu 60 séances plénières, dont neuf périodes exclusivement dévolues au budget. Lausanne a quant à elle vu 19 séances, dont 17 doubles tandis que Berne a connu 26 séances, dont 21 doubles et deux triples. A Winterthur, il y a eu seulement 13 séances, parmi lesquelles 11 doubles.

M. Koller évoque les résultats relatifs aux horaires des séances. A Genève, les heures de convocation sont 17 h et 20 h 30, et les séances se déroulent de 17 h à 19 h et de 19 h 30 à 23 h, sauf interruption de séance. Il met en lumière que la norme pour les parlements cantonaux est de siéger en journée. A l'inverse, les séances sont majoritairement tenues en soirée, étant précisé que dans la majorité des villes étudiées, les séances débutent plus tardivement qu'à Genève. S'agissant des commissions permanentes et des effectifs des services parlementaires, Genève se distingue par sa singularité. Le constat a en effet été dressé que le nombre de commissions permanentes y est particulièrement important.

Genève se caractérise par une forme assez professionnalisée. A l'appui de cette affirmation, M. Koller renvoie au site internet de qualité ainsi qu'au Service du Conseil municipal, qui se révèle spécialement étoffé, avec quinze personnes le composant. Cela représente le double du personnel affecté au parlement bâlois, dont la charge inhérente à sa double nature se veut plus importante. A Neuchâtel, il n'y a qu'une seule personne au service du Conseil municipal. Il convient de souligner que le critère se base sur le nombre de personnes, et ne tient pas compte du taux d'activité. La durée moyenne des séances plénières est plus basse à Genève, celle-ci n'atteignant que 2,6 heures par séance, même si la durée par session place Genève plus haut dans les statistiques. M. Koller poursuit en mentionnant le montant des jetons de présence, qui s'élève à 143 francs par séance de deux heures pour Genève. Un tel montant s'inscrit significativement au-delà des standards des autres villes. La somme totale versée aux conseillers municipaux en 2012 atteint presque 2 millions de francs à Genève, ce qui constitue une somme importante. La somme pour Bâle est à peine inférieure, alors même qu'il s'agit pourtant du parlement cantonal.

Il ressort ainsi de l'étude que Genève possède des ressources financières importantes et que les conseillers municipaux y sont spécialement bien indemnisés. Il met encore en exergue que pour des villes comme Fribourg ou Neuchâtel, on ne se situe pas du tout dans le même ordre de grandeur. Il conclut en mettant en exergue la spécificité de Genève. Il sied par ailleurs de souligner que le profil du législatif municipal ne s'avère pas très éloigné du modèle standard, sous réserve du caractère peut-être plus professionnalisé du Conseil municipal genevois. Il convient en outre de relever que les forces politiques en présence se révèlent très polarisées, à l'instar de la configuration qui prévaut à l'échelon cantonal.

Un commissaire interroge M. Koller sur sa perception du caractère raisonnable de prévoir des séances diurnes pour les séances des parlements municipaux. M. Koller met en lumière que la professionnalisation d'un parlement va de pair avec la tenue de séances diurnes. Il établit à cet égard un parallèle avec le parlement fédéral, et observe que les parlements cantonaux siègent quant à eux aussi de manière générale en journée. Au niveau municipal, la seule exception qui existe est Bâle, ce qui se justifie aisément par la nature duale du parlement.

Le même commissaire souhaiterait en outre savoir, en partant de l'hypothèse où les séances se tiendraient durant la journée, si un panel de représentation de la population aussi varié pourrait être maintenu. M. Koller répond que le même problème se pose pour la fonction publique. Il estime toutefois que l'efficacité d'un système ne se mesure pas à l'étendue de la représentation populaire. Il considère en effet qu'une bonne entente entre les représentants revêt une importance capitale. Il ajoute que pour être en mesure d'exprimer un avis tranché sur la question, il faudrait mener une enquête afin d'apprécier la représentativité dans les autres

villes. Il souligne également que, en ce qui a trait à la représentativité du peuple au sein du Grand Conseil, les commissaires peuvent se référer à l'étude du professeur Sciarini. S'il ne s'agit pas d'une représentation parfaite de l'ensemble des catégories socioprofessionnelles, il sied néanmoins de mettre en exergue que celle-ci s'avère tout à fait satisfaisante.

Le même commissaire soulève enfin la question de la professionnalisation des législatifs de villes importantes à l'instar de Genève. Il s'interroge en effet sur la pertinence de maintenir des législatifs de milice ou, à l'inverse, de procéder à une professionnalisation de la fonction, impliquant de fait l'existence d'un contrat de travail et la définition d'horaires fixes. M. Koller juge que la situation qui prévaut en Suisse ne permet pas de déceler une tendance à la professionnalisation, notamment à l'aune de la vision qui s'exprime en Suisse alémanique. Il est de l'avis que les législatifs genevois, aux niveaux cantonal comme municipal, sont en l'état actuel déjà relativement professionnalisés. Il met enfin en exergue que la crise de participation dans les exécutifs et les législatifs touche l'ensemble du territoire, et ne figure manifestement pas au nombre des spécificités genevoises.

Un commissaire relève qu'il s'avérerait intéressant d'effectuer un comparatif des compétences municipales. En effet, il remarque que Genève connaît le législatif municipal qui se réunit selon la fréquence la plus élevée alors qu'il s'agit de l'une des villes disposant d'un champ de compétences parmi les plus restreints, notamment relativement aux pouvoirs de police et d'aménagement du territoire.

M. Koller indique à cet égard qu'une étude a effectivement démontré que les compétences du législatif communal genevois se situaient sensiblement en dessous de la moyenne nationale concernant les possibilités de référendums et d'initiatives. Il explique l'importance de la fréquence et de la durée des séances qui semble contradictoire vis-à-vis des compétences réduites du législatif genevois et, dans une moindre mesure, des législatifs situés dans l'arc jurassien, par une culture plus développée du débat démocratique dans ces régions.

Une commissaire appelle de ses vœux l'établissement d'une comparaison en fonction du budget, plutôt que sur le nombre de compétences. En effet, il est possible d'avoir d'importants moyens financiers à disposition et conséquemment plus d'argent à répartir, indifféremment des compétences attribuées. Il n'existe pas de lien de causalité entre l'étendue des compétences et le montant des sommes à répartir. De plus, il serait opportun d'opérer une comparaison suivant le nombre d'objets traités, ou à traiter, sur une période annuelle par le Conseil municipal. Elle réagit par ailleurs aux réflexions développées sur la question de la pertinence d'une politique de milice. Elle note à cet égard que de nombreux législatifs municipaux siègent à des horaires tardifs, leurs séances débutant plutôt après 19 h, voire 20 h. Elle souligne que sa volonté de mettre en

exergue cet aspect est motivée par l'argument avancé en lien avec le maintien d'un parlement de milice.

M. Koller déclare que des éléments de réponse existent en partie pour les cantons, s'agissant notamment du nombre d'objets et du nombre de commissions. L'étude menée a révélé que le Grand Conseil genevois se distingue significativement par le nombre extrêmement important d'objets qu'il traite et de lois qu'il produit, d'une part, ainsi que par le temps passé en commissions, d'autre part. Il souligne que cela varie toutefois grandement selon le type de réformes opérées dans les cantons. A titre illustratif, il mentionne l'accroissement considérable de ces indicateurs lorsque le Canton connaît une révision constitutionnelle. Il rappelle que l'étude menée par le professeur Sciarini a clairement révélé que le Grand Conseil genevois se situait largement en tête quant au nombre d'objets traités et au nombre d'actes législatifs adoptés. D'après lui, la question se pose en outre de l'utilité des parlements en termes d'inflation législative. Il insiste ensuite sur le clivage existant entre la Suisse romande et la Suisse alémanique dans ce domaine. Ainsi, la Suisse alémanique est encore en grande partie organisée selon le système des assemblées, lequel ne constitue pas un système représentatif. A contrario, en Suisse romande, la présence d'un parlement est systématique, à tout le moins dans les villes d'une certaine ampleur. Cet embryon de professionnalisation inhérent à l'existence de l'institution parlementaire pourrait justifier l'inflation.

Une commissaire revient sur l'éventualité de siéger en journée en vue de favoriser une représentation féminine. Elle a l'impression que Genève se situe dans la moyenne en la matière. Elle soulève ainsi la question de savoir si l'opposition entre la tenue diurne des séances au niveau cantonal et la tenue nocturne des séances au niveau municipal influe sur le nombre de femmes qui siègent au sein de ces législatifs.

M. Koller constate que la proportion de femmes dans les législatifs diminue de manière générale. Il voit une explication à ce phénomène dans le fait que les femmes sont désormais aussi actives que les hommes dans le monde professionnel. Il est de l'avis que la réflexion qui doit être menée consiste à s'interroger sur les personnes les plus qualifiées pour travailler ensemble dans l'intérêt général. Il attire ainsi l'attention sur le fait que des relations sereines et constructives entre l'exécutif et le législatif ont un impact considérable sur le bon fonctionnement de la politique, comme à Lausanne. Il met enfin en avant que les divergences idéologiques entre les différentes forces en présence expliquent au moins partiellement les tensions qui peuvent survenir en séance plénière, où il s'agit plus d'un exercice politique qu'en commissions on l'on œuvre plus en faveur de l'intérêt général.

M. Koller précise qu'il habite à Berne et qu'il connaît donc bien la situation qui prévaut dans la capitale. Il indique que le parlement bernois a dû faire face à

une grave crise causée par des démissions successives. Il déplore que les femmes soient surreprésentées parmi les démissions. En revanche, les femmes sont bien représentées dans les exécutifs. Il ajoute que le facteur économique s'avère déterminant pour l'intégration des femmes dans les parlements. En effet, une économie prospère favorise grandement l'entrée des femmes au parlement.

Audition de M^{me} Stéphanie Ruegsegger, directrice du Département de politique générale, accompagnée de M. Yannic Forney, chef de projets, eu égard à leur rôle respectif au sein de la Fédération des entreprises romandes (FER) – Genève

M^{me} Ruegsegger relève certains éléments qui ont été mis en avant dans les considérants. Tout d'abord, les auteurs constatent que l'organisation actuelle ne conviendrait pas aux personnes pour qui procéder à un arbitrage entre vie familiale, vie sociale et engagement politique pose un problème. Aussi estiment-ils que cela pourrait effectivement dissuader des candidatures de valeur. Elle souligne le fait qu'au niveau cantonal, la règle réside dans la tenue des séances du parlement en journée. Elle juge qu'une telle alternative pourrait constituer une solution alternative satisfaisante pour les personnes qui connaissent des problèmes de collusion d'agendas entre vie personnelle et engagement politique.

Elle dresse un premier constat: une journée dure vingt-quatre heures, ce qui s'avère forcément court lorsque l'on a à la fois une vie sociale, une vie familiale, une vie professionnelle ainsi qu'un engagement politique. Il en résulte que des arbitrages et des choix sont inévitables. Elle fait part aux commissaires de sa grande stupéfaction en remarquant que la vie professionnelle est presque absente des préoccupations des auteurs. Or l'organisation actuelle présente justement l'avantage de faciliter l'aménagement entre vie professionnelle et engagement politique. Elle est donc de l'avis que l'aspect professionnel manque dans la réflexion qui a été menée, en outre la question de la rémunération, laquelle relève de la compétence fédérale (CO), qui ne laisse pas une grande latitude aux Cantons dans la prise de solutions propres. Sur le plan cantonal, aucune réglementation ne peut être prise, hormis le fait qu'un canton peut décider de prévoir des aménagements pour ses employés désireux d'assumer un mandat électif. Cependant, elle note qu'il s'agit uniquement d'une politique mise en œuvre par un employeur.

M. Forney se rallie entièrement aux propos énoncés par M^{me} Ruegsegger. Il insiste sur le fait qu'à la lecture de la proposition, il sied de combler deux lacunes. D'une part, la notion de vie professionnelle fait cruellement défaut et, d'autre part, il convient de s'interroger sur les conséquences d'une telle réforme pour les indépendants le cas échéant.

Une commissaire rappelle que les séances plénières commencent à 17 h et les séances de commissions à 17 h 30. Elle soulève dès lors le problème que peut susciter de la part de l'employeur le départ prématuré d'un employé vers 16 h.

Aussi, une des problématiques qui a été posée par la projet d'arrêté sous examen réside dans la discrimination qui s'opère de fait entre les personnes qui possèdent les moyens de se présenter au Conseil municipal. Elle observe en outre que si les séances sont tenues une journée par semaine, alors cela clarifie le fait que l'on ne travaille pas un jour par semaine en raison de son engagement politique, lequel s'avère en conséquence assimilable à une activité professionnelle. Elle dénonce l'hypocrisie de la pratique à l'œuvre actuellement qui prône un travail de milice qui compléterait le temps dévolu à l'exercice de l'activité professionnelle alors même que les horaires des séances empiètent sur le temps de travail.

M^{me} Rueggsegger affirme que l'idéal n'existe pas; elle ne s'oppose pas au principe, mais invite à effectuer une comparaison auprès de ceux qui ont déjà opéré une telle refonte du système. Elle indique qu'il est essentiel de déterminer les répercussions d'un changement fondamental de système. Une réduction impérative du taux d'activité à 80% suppose en effet une forte attractivité du montant des jetons de présence aux fins de compensation de la perte de gain.

La même commissaire peine à comprendre en quoi l'employeur serait plus enclin à libérer son employé excessivement tôt deux jours par semaine plutôt que de lui accorder un taux d'activité compatible avec une présence hebdomadaire pour les activités liées à la fonction parlementaire. Elle ne voit effectivement pas ce qui permet d'affirmer que cette seconde alternative serait plus contraignante du point de vue de l'employeur. M^{me} Rueggsegger considère que la question mérite une analyse plus approfondie. Il convient en effet de s'interroger sur la volonté d'un employeur d'embaucher à un taux d'activité de 80% alors que ses besoins correspondent à un 100%. De plus, un départ à 16 h permet de diluer l'absence dans la semaine, laquelle se ressent en conséquence moins.

M^{me} Rueggsegger indique que si l'on veut imaginer une solution qui demande une obligation de libérer l'employé, cela s'avère impossible dans la mesure où le droit fédéral est très clair à ce sujet. Si l'on souhaite introduire une indemnisation, cela est aussi impossible. Il sied donc de procéder à de la casuistique, étant entendu que les besoins et les préoccupations des employeurs varient sensiblement selon les branches d'activités. Il convient d'effectuer une pesée des intérêts des avantages et des inconvénients de chaque solution.

Une commissaire indique qu'elle a personnellement été victime de menaces de licenciement si elle ne réduisait pas le temps dédié à l'exercice de son mandat parlementaire. M^{me} Rueggsegger, si elle salue l'engagement en politique, remarque néanmoins que celui-ci ne présente aucun intérêt pour l'employeur. Elle précise qu'un licenciement n'est jamais prononcé immédiatement. Elle appelle à une approche pragmatique du problème, qui doit être résolu en bonne intelligence. Aucun mandat ne revêt un caractère impératif. Il appartient donc à l'employé d'assumer ses choix, en connaissance de cause. Ce n'est dans tous les

cas pas à l'employeur d'assumer les contraintes liées au choix opéré par l'un de ses employés de faire de la politique. D'après elle, la formule actuelle ne s'avère finalement pas insatisfaisante puisqu'elle permet d'amoindrir les effets ressentis par l'employeur de l'engagement en politique de son employé.

Une commissaire met en lumière que l'employeur est réputé être obligé d'aménager le temps de travail de son employé si le mandat politique est exercé sur le territoire de la commune où est située l'entreprise. M^{me} Ruegsegger apporte une précision. L'employeur est simplement tenu de ne pas interdire à son employé d'exercer un mandat politique. En revanche, seuls les fonctionnaires jouissent de l'obligation d'aménagement.

La même commissaire souhaiterait obtenir de plus amples informations sur les raisons qui motivent M^{me} Ruegsegger à penser que le procédé le plus contraignant pour l'employeur est une absence d'une journée ou d'une demi-journée par semaine clairement définie à l'avance plutôt que des départs prématurés aménagés de manière aléatoire. L'auditionnée rappelle qu'il convient de faire du cas par cas, en fonction de l'employeur et du domaine d'activité. Elle indique que la tendance sociétale va dans le sens d'un accroissement du temps partiel. Les entreprises s'adaptent aux évolutions sociétales, comme le nombre croissant d'hommes qui souhaitent travailler à temps partiel ou le nombre de femmes plus important qui reprennent une activité professionnelle après leur grossesse.

Séance du 11 septembre 2013

Le président rappelle que la question restait ouverte quant à l'audition des syndicats. Un commissaire avait proposé d'auditionner les syndicats, sous-entendu les syndicats des travailleurs parce qu'on avait auditionné les associations patronales.

Le président décide de mettre au vote l'audition de la CGAS sur proposition d'un commissaire, qui est acceptée par 7 oui (2 EàG, 2 S, 1 Ve, 1 DC, 1 MCG) contre 5 non (3 LR, 1 MCG, 1 UDC).

Séance du 4 décembre 2013

Audition de M^{me} Buchs, déléguée de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)

La CGAS est d'accord avec les considérants tels qu'ils sont développés et globalement favorable à ce projet d'arrêté PA-119. Les séances entre midi et deux et le soir ne favorisent pas une bonne articulation entre l'exercice d'un mandat politique et la vie familiale, notamment pour les familles monoparentales qui

doivent jongler entre les deux. Au travail, comme en politique, la CGAS recommande d'éviter les séances de travail à ces heures-ci. Les femmes sont celles qui assument la plupart des tâches éducatives et de soins aux proches. Elles sont par conséquent enclines à se consacrer à un mandat politique. Dans tous les cas de figure, il convient de prévoir des mesures d'accompagnement pour garantir que des tâches éducatives et de soins puissent être prises en charge par des tiers.

La CGAS est aussi d'avis que les séances de travail en journée sont plus propices à un travail de qualité que des séances se tenant après une journée de travail déjà chargée et fatigante. Les débats politiques seraient peut-être moins tendus. Pour les élus, il restera à réduire leur taux d'activité s'ils ou elles ont une activité professionnelle, mais les indemnités devraient être à même de combler, en partie tout du moins, la perte de revenu qui en découlera. Aujourd'hui déjà, certains salariés ayant des horaires atypiques doivent négocier avec leur employeur des aménagements horaires. Des solutions sont en général trouvées.

La loi n'est pas contraignante, sauf si une convention collective de travail prévoit explicitement des allègements pour pouvoir exercer un mandat politique. D'une manière générale, l'activité politique requiert déjà un fort investissement et des occupations en soirée pour l'exercice de la démocratie interne à chaque parti, mais aussi en raison de l'engagement des élus dans le tissu associatif, culturel ou syndical. Le travail en journée permettrait de faciliter le travail des élus.

D'après l'expérience de M^{me} Buchs, quel accueil le patronat pourrait-il réserver à la libération de travail? Cela pourrait-il préteriter la vie professionnelle de la personne? M^{me} Buchs répond qu'a priori pas. Elle ose espérer que le patronat est assez convaincu de la nécessité de l'exercice politique, quelle que soit la couleur. Par conséquent, en général, les employeurs sont plutôt enclins à trouver des solutions. Là où des charges ne sont pas prévues, cela passe par un aménagement horaire ou une baisse du taux d'activité. Certaines personnes sont déjà dans cette situation.

Une commissaire demande si l'on pourrait rajouter une clause dans toutes les CCT qui existent, au cas où des gens aimeraient s'investir dans la politique, pour ne pas avoir à négocier au cas par cas. M^{me} Buchs explique que ce serait l'idéal, lorsque les statuts du personnel ou une convention collective de travail le prévoient. Cela signifie donc qu'un changement éventuel de cette nature pourrait motiver les organisations syndicales de formuler des demandes pour clarifier cela dans des conventions collectives de travail.

M^{me} Buchs rappelle que, dans le statut du personnel de la Ville, il y a un dispositif qui permet de décharger les personnes qui ont un mandat politique et également pour les tribunaux. La raison pour laquelle les tribunaux des prud'hommes se passent en soirée, c'est principalement pour les employeurs et les salariés qui sont amenés à devoir se présenter devant le tribunal. Il se trouve que parfois on

est dans une procédure avec son ancien employeur, et on n'a pas envie que son employeur actuel soit au courant de cela.

M^{me} Buchs poursuit que si l'on concentre l'activité sur une journée qui est toujours la même on peut remplacer plus facilement la personne qui ne vient pas ce jour-là. Un accord est possible, même pour une petite entreprise.

Un commissaire évoque le cas où un employeur a un employé qui se présente comme candidat et qui est élu. Il le félicite d'abord et deux jours après il le licencie, parce que son mandat politique ne lui permet pas de le garder. Est-ce que la CGAS serait prête à défendre des causes perdues auprès des prud'hommes puisqu'il y a des arrêts? M^{me} Buchs pense qu'il y aurait matière à aller aux prud'hommes. Ce serait quelque peu abusif et problématique.

Une commissaire explique que quand on dit à un employeur qu'on fait de la politique, il n'apprécie généralement pas. Ne faudrait-il pas s'axer, dans notre société dépolitisée, sur l'éducation civique? Il y a très peu de compréhension lorsque l'on fait de la politique. La société aujourd'hui avec la crise est une bonne excuse pour ne pas aménager du temps. M^{me} Buchs pense que c'est très regrettable, il ne faut pas non plus renforcer ce mouvement. L'employé qui souhaite être engagé à 80% n'a pas à mentionner les raisons des 20% manquants. Le problème majeur c'est que la loi ne prévoit pas une forme de protection particulière pour les salariés. Pour une collectivité de type municipal, elle n'a pas de leviers pour changer la loi. Dans le cas présent, ce qu'il conviendrait de faire, c'est de modifier l'article 336, alinéa 1, lettre e, du Code des obligations qui ne comprend pas l'activité politique comme obligation légale. On peut espérer un jour faire changer la jurisprudence. Il conviendrait de modifier cet article pour rendre possible pour un salarié de pouvoir se défendre. Concrètement c'est cela qu'il faudrait faire pour faciliter la vie des élus.

Un commissaire pense que modifier le Code des obligations, ça donne une capacité légale de se défendre, mais ça ne résout pas le problème. C'est un problème de milice. La question que l'on se pose: est-ce que le syndicat a un moyen d'aller voir plus haut, au niveau national? M^{me} Buchs répond que le syndicat par définition n'a pas la compétence de proposer des modifications légales. Elle n'est pas sûre, du point de vue syndical, que cela soit prioritaire. Il apparaîtrait plus logique que les partis qui se soucient des conditions dans lesquelles les élus exercent leur activité politique prennent des initiatives qui, le cas échéant, leur permettraient de le faire mieux. Il faudrait que le mandat politique soit une obligation légale dans le sens où on l'entend dans le Code des obligations. De ce point de vue-là il y aurait quelques leviers pour atteindre le niveau national.

Une commissaire rappelle que dans d'autres cantons ce système est déjà en place. Est-ce qu'il y a plus de femmes et de jeunes qui siègent dans ces cantons? Pour une femme, quand on postule pour des postes de cadre, si on n'est pas prête

à travailler à 100%, on est souvent écartée. Etre cadre femme est aussi important pour le mandat politique. M^{me} Buchs n'a pas ces chiffres. Dans le cadre des actions en faveur de la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, dans le domaine du travail, la CGAS cherche à rendre possible pour les cadres une activité à temps partiel. C'est un des axes de travail que nous avons et que nous espérons pouvoir obtenir dans plus d'entreprises que ce que l'on a aujourd'hui. Mais des grandes entreprises ou des petites entreprises ont tout à fait compris le *job sharing*. Il est pratiqué dans les entreprises qui sont conscientes de la nécessité de prendre des mesures pour promouvoir l'égalité.

Après le départ de M^{me} Buchs s'ensuit une longue discussion. *In fine*, le président propose d'écrire une lettre à l'OCSTAT pour savoir ce qu'ils ont comme statistiques cantonales et fédérales.

Séance du 28 janvier 2015

Le président rappelle que les discussions concernant ce projet d'arrêté ont déjà eu lieu à plusieurs reprises mais que le débat est clos depuis le 4 décembre 2013. Selon les conclusions du précédent président de la commission du règlement, il fallait écrire à différentes instances (l'OCSTAT, le service des votations et élections, ainsi qu'aux Cantons de Vaud, Fribourg et Valais) afin d'acquiescer des informations concernant les horaires de travail des divers élus. Selon lui, lesdits courriers n'ont jamais été envoyés.

Un commissaire socialiste propose de renoncer à l'envoi des trois courriers évoqués ainsi qu'aux éventuelles auditions, dans la mesure où les informations réclamées peuvent facilement être trouvées sur internet. Il remarque également que peu importe l'horaire choisi, une partie de la population sera exclue.

Un commissaire du Mouvement citoyens genevois abonde dans le même sens et ajoute que le système actuel est tout à fait convenable et estime que les moyens mis à disposition pour les parents au sein du Conseil municipal sont suffisants en l'état. Par ailleurs, il revient aux élus de se renseigner sur les conditions de travail d'une personne siégeant au Conseil municipal.

Une commissaire d'Ensemble à gauche remarque qu'il est impossible d'arriver à un parfait consensus concernant les heures de travail les plus adéquates et estime que le système en place est le plus cohérent.

Une commissaire des Verts estime que peu importe le système choisi, il y aura toujours des lésés. Elle affirme que le système en place est le plus adéquat et s'oppose donc à ce projet d'arrêté. Elle souligne toutefois que les propos susmentionnés n'engagent que les commissaires des Verts siégeant à la commission du règlement et pas l'ensemble du groupe.

Une commissaire du Parti libéral-radical estime que ce projet d'arrêté n'est pas réalisable, notamment car un grand nombre de patrons d'entreprises ne pourront pas se permettre de libérer leurs employés en pleine journée. Elle estime que se réunir lors des horaires de travail de la majorité de la population revient à exclure une large part de la population.

La commissaire du Parti démocrate-chrétien affirme que le Conseil municipal fait déjà beaucoup pour les élus ayant des enfants. Bien que le système actuel soit perfectible, elle estime qu'il ne faut pas exagérer.

Le président estime qu'il n'est pas très productif de recommencer toujours les mêmes discussions sur un objet et propose de passer aux votes sur celui-ci sans plus attendre.

Votes

Le renoncement de l'envoi des trois courriers ainsi que le renoncement d'une éventuelle audition sur cet objet sont acceptés à l'unanimité, soit par 14 oui (2 EàG, 3 S, 2 Ve, 1 DC, 2 LR, 2 MCG, 2 UDC).

Mis aux voix, le projet d'arrêté PA-119 est refusé à l'unanimité, soit par 14 non (2 EàG, 3 S, 2 Ve, 1 DC, 2 LR, 2 MCG, 2 UDC).