

Collection  
« Démocratie et institutions parlementaires »  
dirigée par Louis Massicotte

# PARLEMENTARISME ET FRANCOPHONIE

Sous la direction de

ÉRIC MONTIGNY ET FRANÇOIS GÉLINEAU



Presses de  
l'Université Laval

- Trivelli, Laurent, *Le bicamérisme : institutions comparées : étude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil national et le Conseil des États*, Lausanne, Payot, 1975.
- Von Wyss, Moritz, «Einschränkung oder Ausbau der individuellen Verfahrensrechte der Ratsmitglieder im neuen Parlamentsrecht», *LeGes*, H 2003/2, p. 9-105.
- Wolf, Linder, *Schweizerische Demokratie : Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern/ Stuttgart/Vienne, Haupt Verlag, 1999.
- Z'Graggen, Heidi et Wolf Linder, *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*, Berne, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, Services du Parlement, 2004.

## 8

## LES PARLEMENTS DANS LES CANTONS FRANCOPHONES EN SUISSE : SIMILARITÉS ET DIFFÉRENCES

ANDREAS LADNER ET RAPHAËL LEUENBERGER

IDHEAP, Lausanne

La Suisse est un État fédéral qui comprend aujourd'hui 26 cantons, de taille très variable, mais possédant les mêmes compétences. Chaque canton dispose de sa propre constitution, son gouvernement, son Parlement, ses tribunaux et ses lois. Même si les cantons doivent garantir la compatibilité de leurs lois avec celles de la Confédération, ils jouissent d'une large autonomie en matière de décision et d'administration. Ils exercent, par exemple, un contrôle indépendant sur le système d'éducation et les questions sociales, et détiennent leur propre force de police. Ils établissent également leur propre régime de fiscalité.

Le fédéralisme ainsi que d'autres éléments phares du système politique suisse trouvent leur origine dans l'histoire de la Suisse. Partant d'une simple alliance confédérale de plusieurs cantons indépendants, la Suisse devient, en 1848 – après une courte guerre civile entre les cantons conservateurs à majorité catholique favorable à une plus forte autonomie des cantons et des forces libérales, radicales et démocratiques en faveur d'une plus grande centralisation dans les cantons protestants –, un État national moderne basé sur le principe du fédéralisme. Les compétences de l'État central étaient très rudimentaires et ce n'est que petit à petit que les cantons déléguèrent plus de tâches et de compétences à la Confédération tout en conservant la compétence résiduelle et en insistant sur le principe de subsidiarité.

L'esprit de la Révolution française et de la démocratie rencontrait alors un large succès dans les cantons protestants, qui étaient séduits par les notions de démocratie directe, de séparation des pouvoirs et d'élections directes du Parlement et du gouvernement. Ainsi, contrairement aux parlements dans des

systèmes parlementaires, les parlements cantonaux en Suisse n'ont pas la compétence d'élire le gouvernement et ils n'ont que rarement le dernier mot dans les questions importantes en matière de politiques concrètes. Ceci est réservé aux citoyens par l'intermédiaire d'une votation populaire.

Ceci venant s'ajouter au fait que les exécutifs suisses réunissent des représentants de l'ensemble des grands partis politiques, on s'aperçoit que le système politique est structuré par le principe du « power sharing ». La Suisse, aussi bien au niveau national qu'aux niveaux cantonal et communal, constitue l'exemple canonique d'une démocratie de consensus selon la terminologie de Lijphart (1999), qui prône l'intégration des différents courants politiques et la recherche des solutions soutenues par plus qu'une petite majorité gagnante.

## LA COMMUNAUTÉ FRANCOPHONE

Un peu plus de 20 % de la population suisse est francophone. La région francophone de la Suisse, appelée Romandie, comprend les cantons de Vaud, Genève, Neuchâtel, Jura, Fribourg et Valais. Les deux derniers cantons de cette liste sont des cantons bilingues dans lesquels un peu plus de 60 % de la population parlent français, et – selon le dernier recensement en 2000 – presque 30 % parlent le suisse allemand. Dans les cantons uniquement francophones, entre 76 (Genève) et 90 (Jura) % de la population considèrent le français comme leur langue maternelle. Le canton de Berne occupe une position spéciale dans ces distinctions entre cantons romands, suisses-allemands et bilingues. Il fut en effet pendant longtemps considéré comme un canton bilingue. Mais depuis la séparation du canton du Jura, ce ne sont plus que 8 % de la population qui sont de langue maternelle française. Ainsi il n'est plus, ou que partiellement, considéré comme appartenant à la Romandie.

Les différents cantons romands ont connu un développement historique assez divers et se sont joints relativement tardivement à la Confédération. À l'exception de Fribourg, appartenant à la Confédération à partir de 1481, et du canton de Vaud, qui doit son indépendance du canton de Berne à l'invasion de Napoléon en 1798, les cantons romands (Valais, Neuchâtel et Genève), étaient les derniers cantons à se joindre à la Confédération en 1815, après le Congrès de Vienne. Le canton du Jura, finalement, s'est séparé du canton de Berne en 1979 pour devenir le 26<sup>e</sup> canton, alors que le canton de Berne était membre de la Confédération dès 1353.

Vu son histoire et sa diversité géo-topologique, la Romandie est un territoire comprenant une population extrêmement hétérogène et divisée par plusieurs clivages. Il existe, en effet, un clivage d'ordre religieux puisque les cantons de

Fribourg, du Valais et du Jura sont des cantons de confession catholique alors que les cantons de Genève (Calvin), de Vaud et de Neuchâtel sont des cantons de confession protestante. La Romandie est également traversée par des clivages socioéconomiques: il y a ainsi de vastes différences entre le canton-ville de Genève, avec ses banques et sa renommée internationale, le canton de Vaud, avec une grande partie agricole et une région moderne à forte croissance au bord du lac Léman, le canton de Neuchâtel, région de l'horlogerie, le canton de Fribourg, avec son agriculture et sa proximité de Berne, le canton montagnard du Valais, et le canton plutôt périphérique et industriel du Jura. Par ailleurs, le fait que le clivage linguistique ne se soit pas superposé à des clivages d'ordre confessionnel et économique s'est avéré primordial pour atténuer d'éventuels conflits entre les régions de langues différentes (« cross-cutting cleavages »).

L'intégration politique des minorités se passe à travers l'organisation politique du territoire dans laquelle les cantons, qui sont des territoires relativement homogènes, trouvent des alliances sur la base d'intérêts spécifiques. Il existe ainsi de nombreuses formes de collaboration entre les gouvernements cantonaux, soit de manière générale (la conférence des gouvernements cantonaux), soit dans des domaines spécifiques comme l'éducation, la santé, les finances et la police. Les cantons romands (avec le canton de Berne) ont ainsi mis en place la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO).

La Suisse ne connaît pas, sur le plan national, de parlements ou d'organe similaire représentant spécifiquement les intérêts des francophones. Les seuls organes de ce type sont présents au niveau cantonal, notamment dans le Jura:

- L'Assemblée interjurassienne, instituée en 1994, est issue de la volonté de promouvoir, dans divers cercles et milieux du canton du Jura et du Jura bernois, séparés lors de la création du canton du Jura, le dialogue entre les Jurassiens des deux côtés de la frontière sur l'avenir de la communauté jurassienne. Elle est issue d'un accord entre trois partenaires: le Conseil fédéral, le canton de Berne et le canton du Jura. Sa mission est de rapprocher les deux communautés jurassiennes, en développant des collaborations à tous les niveaux.
- Le Conseil du Jura bernois (CJB) a pour objectif principal de permettre à la population francophone du Jura bernois de préserver son identité, de renforcer sa particularité linguistique et culturelle au sein du canton de Berne et de participer activement à la politique cantonale.

Ainsi, ce sont les parlements dans les six cantons romands (Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura) qui sont au centre de cette étude. Nous nous focaliserons dans un premier temps sur les similarités et les différences entre ces six parlements. Nous nous intéresserons ensuite à la question de savoir si d'im-

portantes différences existent entre ces parlements francophones et leurs équivalents dans les cantons alémaniques.

### ORIGINE HISTORIQUE DES PARLEMENTS CANTONAUX

La première tentative d'instaurer en Suisse un Parlement national, au sens moderne du terme, eut lieu le 12 avril 1798 pendant la République helvétique, c'est-à-dire pendant l'occupation de la Suisse par Napoléon, qui avait comme projet de faire de la Suisse, alors simple Confédération entre un nombre limité de cantons, un État centralisé, suivant ainsi l'exemple de la France. Le nouveau Parlement comprenait deux chambres, le Grand Conseil et le Sénat, et remplaçait la Diète fédérale. Cependant, ce Parlement n'allait pas rester longtemps en place. En effet, avec la fin de la République helvétique, en 1803, et l'acte de Médiation, le Parlement fut de nouveau remplacé par la Diète.

Au niveau cantonal, le départ des forces françaises signifiait également un retour au système ayant prévalu dans le passé, système caractérisé par d'importantes différences entre les parlements cantonaux en matière d'organisation et de fonctionnement démocratique (Grand Conseil, Kantonsrat, Landrat). En règle générale, la représentativité démocratique desdits parlements était plutôt faible, notamment après 1815 (Ehrenzeller, 2009). C'est finalement la révolution de Juillet 1830, en France, qui encouragea un mouvement de démocratisation qui aboutit à la création de parlements modernes, au moins dans les cantons passés aux mains des libéraux.

Historiquement, on peut distinguer trois groupes de cantons, avec des systèmes parlementaires distincts (Blum, 1978: 14; Vatter, 2002: 135):

- Les « Landsgemeindekantone » et d'autres cantons ruraux, dans lesquels le « Landammann » est directement responsable devant la « Landsgemeinde » (une assemblée de tous les hommes ayant droit de vote). Ici, le Parlement a une fonction préparatoire pour l'assemblée des citoyens, qui procède au vote final. Le gouvernement jouit d'une position privilégiée et la démocratie directe d'un rôle important. Le seul canton romand appartenant à ce groupe est le Valais; les cantons alémaniques sont Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug, Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures et les Grisons.
- Les cantons ville, dans lesquels le maire est à la tête d'un gouvernement collégial. Dans ces systèmes, le Parlement a une fonction d'impulsion et d'approbation sans pour autant être l'organe le plus important du système politique. Le seul canton romand appartenant à ce groupe est

Fribourg; les cantons alémaniques sont Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Bâle-ville et Schaffhouse.

- Dans les cantons auparavant assujettis aux vieux cantons et dans les nouveaux cantons, les parlements occupent dès leur création une position forte représentant tout le territoire du canton. Dans ce groupe, se retrouvent les cantons romands de Vaud, Genève et Neuchâtel, les cantons alémaniques d'Argovie, Thurgovie, St-Gall et Bâle-campagne ainsi que le canton italophone du Tessin.

Dans la majorité des cantons romands, le développement d'un système politique cantonal dans lequel le Parlement occupe une place relativement forte, en comparaison des autres systèmes en vigueur en Suisse, s'explique par le fait que les libéraux, au pouvoir dans la majorité des cantons romands, étaient en faveur d'un système basé sur la démocratie représentative. Cette affection des romands pour la démocratie représentative peut par ailleurs expliquer pourquoi il existe des parlements communaux en Romandie, même dans les communes de taille réduite (Ladner, 2008), et pourquoi les instruments de la démocratie directe, comme le référendum facultatif ou obligatoire et l'initiative, se sont plus rapidement et plus fortement développés dans les cantons alémaniques (Vatter, 2002: 238).

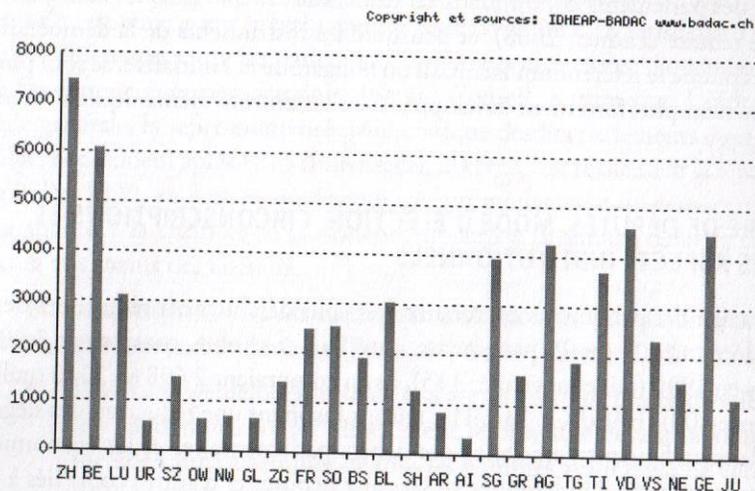
### NOMBRE DE DÉPUTÉS, MODE D'ÉLECTION, CIRCONSCRIPTIONS ET AUTRES ASPECTS INSTITUTIONNELS

La taille des parlements cantonaux s'est considérablement réduite ces dernières décennies. Si les 26 parlements, dans leur ensemble, comptaient 3 001 députés en 1990 (taille moyenne: 115), ils en comptaient 2 608 en 2010 (taille moyenne: 100) (BADAC). Parmi les raisons justifiant une réduction des sièges au Parlement figurent l'efficacité des débats parlementaires et les économies réalisées en matière d'indemnités versées aux députés et d'autres coûts liés à la taille du Parlement. La comparaison entre les régions linguistiques montre que les parlements romands ont connu une réduction plus faible de leur nombre de sièges que les parlements suisses-allemands. Dans le canton de Vaud, le nombre de sièges a été réduit à deux reprises, de 200 à 180 en 1998 et de 180 à 150 en 2007; dans le canton de Fribourg, une réduction de 130 à 110 sièges a eu lieu en 2006.

La taille des parlements romands varie entre 60 sièges, dans le canton du Jura, et 150 sièges dans le canton de Vaud (voir le tableau 1). Les autres cantons se trouvent entre ces deux extrêmes: Valais 130 sièges, Neuchâtel 115 sièges, Fribourg 110 sièges et Genève 100 sièges (BADAC). Ainsi, les parlements

romands sont un peu plus grands que les parlements dans les cantons alémaniques. La moyenne, en 2010, dans les cantons alémaniques, était de 98 sièges, celle dans les cantons romands, de 110. Cependant, cette différence sur le plan de la taille du Parlement n'est pas seulement le reflet de différences quant à la culture parlementaire entre les deux régions linguistiques. Le nombre de sièges dépend plutôt de la taille des cantons. Tous les grands cantons (comme Zurich, Berne, Vaud, Argovie, St-Gall et Genève) ont un nombre d'habitants par sièges plus élevé que les petits cantons, qui se trouvent davantage en Suisse alémanique (voir la figure 1). La relation entre taille du canton et taille du Parlement est cependant loin d'être parfaite car elle est aussi influencée par l'hétérogénéité de la population et le découpage des circonscriptions des cantons (Bochsler et autres, 2004 : 31).

**Figure 1**  
Nombre d'habitants par siège au parlement cantonal (2010)



Les cantons romands: FR = Fribourg; VD = Vaud, VS = Valais; NE = Neuchâtel; GE = Genève; JU = Jura.

Les cantons suisses sont divisés en circonscriptions électorales dont les frontières suivent généralement celles des districts ou des communes. Le découpage des circonscriptions électorales a une forte influence sur le déroulement et le résultat d'une élection. En effet, les petites circonscriptions (Zurich et plusieurs cantons de la Suisse centrale) restreignent fortement la proportionnalité et rendent plus difficile l'accès au système politique pour les petits partis politiques. À l'inverse, les cantons du Tessin et de Genève respectent fortement la proportionnalité dans la mesure où ils ne sont composés que d'une seule circonscription.

Les cantons romands disposent en général de grandes circonscriptions (Bochsler et autres, 2004 : 34). Cependant, les cantons de Fribourg, Vaud et Valais connaissent des circonscriptions ne comprenant que 2 et 6 sièges, ce qui réduit considérablement les chances d'un petit parti de gagner un siège. En la matière, le tribunal fédéral préconise un quorum naturel inférieur à 10 % (BGE 129 I 185, BGE 131 I 74).

En Suisse romande, l'impact du découpage en circonscriptions électorales du territoire d'un canton a moins d'influence sur la proportionnalité que la présence d'un quorum électoral. Ledit quorum s'élève à 5 % dans les cantons de Vaud, à 7 % dans le canton de Genève, à 7,5 % dans le canton de Fribourg, à 8 % dans le canton du Valais et à 10 % dans le canton de Neuchâtel. Le Jura est le seul canton romand sans quorum, Bâle-ville le seul canton alémanique avec un quorum.

Si l'on compare les parlements sur la base de l'index de la disproportionnalité, qui mesure la différence entre le pourcentage de votes des partis politiques et le pourcentage de sièges qu'ils obtiennent, on constate que les cantons de Genève et de Vaud sont plus « injustes » à cet égard que les autres cantons romands, sans pour autant qu'il s'agisse d'une spécificité des systèmes politiques romands par rapport au reste de la Suisse.

Dans la plupart des cantons suisses, le mode d'élection ressemble fortement à celui utilisé pour le Conseil national (Bochsler et autres, 2004 : 33). Seulement quatre cantons alémaniques utilisent des systèmes électoraux différents. Dans les cantons d'Uri et d'Appenzel Rhodes-Extérieures, le système proportionnel est utilisé dans les villes et dans les grandes circonscriptions alors que dans les circonscriptions plus petites, l'élection se fait au système majoritaire. Les cantons des Grisons et d'Appenzel Rhodes-Intérieures votent uniquement d'après le système majoritaire avec majorité absolue, mais avec des circonscriptions plurinominales. Même si le système majoritaire a pour effet une représentation sur proportionnelle des grands partis, dans la pratique, les grands partis limitent volontairement le nombre de leurs candidats pour que les petits partis aient aussi la possibilité de gagner des sièges au Parlement.

Dans les 22 cantons suisses restants – y compris les cantons romands –, les députés sont élus au système proportionnel. En général, la méthode utilisée pour la répartition des sièges au parlement cantonal est celle d'Hondt ou d'Hagenbach-Bischoff, qui donne de légers avantages aux grands partis. Les cantons de Fribourg et du Tessin appliquent une formule plus proportionnelle (Hare/Niemeyer), mais avec des restrictions à l'encontre des petits partis : seuls les partis politiques qui ont déjà un plein mandat peuvent participer à la répartition des mandats restants.

En résumant donc les différents aspects institutionnels de ces six parlements romands, on constate qu'ils sont relativement hétérogènes. L'existence d'un quorum, une moindre préférence pour le cumul des candidats sur la liste électorale ainsi que la présence d'un suppléant sont les principaux éléments les distinguant des parlements dans les cantons alémaniques. Les deux premiers paramètres renforcent au moins partiellement les grands partis, ce qui n'est d'ailleurs pas une coïncidence, dans la mesure où les partis jouent un rôle important dans la démocratie représentative. Ceci peut également expliquer pourquoi ce sont aussi les cantons romands qui versent les contributions les plus élevées (Bochsler et autres, 2004 : 36) aux groupes parlementaires (Valais, Jura) ou directement aux partis politiques (Genève, Fribourg).

### LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Mis à part les groupes parlementaires qui réunissent les membres d'un parti, ce sont les commissions parlementaires qui constituent l'instrument de travail principal des parlements en Suisse. En règle générale, les commissions ont pour tâche de préparer à huis clos les propositions afin que le plénum n'ait plus qu'à se pencher sur la décision finale. Le plénum est libre de donner suite à la proposition de la commission, mais dans la grande majorité de cas, il confirme la proposition, ce qui montre l'importance des commissions.

Les commissions se composent de parlementaires spécialisés de différents partis qui sont envoyés par leur groupe parlementaire, ou dans des cas exceptionnels, par leur parti politique. Les partis sont représentés dans les commissions selon leur nombre de sièges dans le parlement, ce qui explique aussi la forte acceptation des décisions des commissions de la part du plénum.

En ce qui concerne le type de commission, une distinction se fait entre les commissions transversales et les commissions spécifiques ainsi qu'entre les commissions permanentes et les commissions *ad hoc*. Les commissions qui sont en général permanentes sont les commissions de surveillance. Ces commissions sont de caractère transversal et exercent la haute surveillance du gouvernement et de l'administration, la surveillance financière et la surveillance des autorités judiciaires. Les commissions spécifiques (santé, éducation, etc.) sont soit des commissions permanentes, soit des commissions *ad hoc* qui sont formées à la suite d'un mandat, un projet ou d'un problème à résoudre.

Le nombre et le type de commissions peuvent varier d'un canton à l'autre. En Suisse romande, le canton de Vaud et le canton de Genève constituent les deux extrêmes en la matière. Le canton de Vaud possède ainsi plus de cent commissions non permanentes, ce qui est de loin le record en Suisse, le canton

de Genève comptant quant à lui le plus grand nombre de commissions permanentes (voir le tableau 2). Les cantons de Vaud, Fribourg et Neuchâtel ne connaissent pas de système de commissions permanentes s'occupant de politiques matérielles. L'introduction de commissions permanentes s'est d'ailleurs faite – surtout dans des cantons alémaniques comme Zurich, Soleure ou Lucerne – à la suite de réformes inspirées par la nouvelle gestion publique (NGP) qui avaient pour but de renforcer les compétences et le poids politique du parlement. En Romandie, le canton du Valais a également connu des réformes de type NGP qui ont débouché sur l'introduction de commissions permanentes. Cependant, ce type de commission existe également dans les cantons de Genève et du Jura sans que ces derniers n'aient mis en place des réformes de type NGP.

Tableau 2 : Commissions permanentes et commissions non permanentes

	Commissions non permanentes			Commissions permanentes		
	2001	2004	2008	2001	2004	2008
Fribourg	13	15	24	5	5	6
Vaud	108	94	147	7	7	11
Valais	17	14	4	6	7	11
Neuchâtel	6	6	9	5	5	6
Genève	3	1	2	24	25	25
Jura	3	2	0	7	7	7
Zurich	3	3	2	13	12	12
Berne	15	22	23	3	3	3
Suisse alémanique (moyenne)	12	7	7	7	7	7
Suisse romande (moyenne)	25	22	31	9	9	11
Tessin	9	10	8	3	3	3

## FONCTIONS DES PARLEMENTS CANTONAUX

Les fonctions des parlements cantonaux, en Suisse, ne diffèrent guère des fonctions du Parlement national. Ainsi, les parlements exercent la haute surveillance sur le gouvernement. De plus, la principale fonction de tout parlement est l'adoption des lois. Et finalement, le parlement a aussi des compétences décisionnelles très importantes en matière de finances (dépenses, budget, approbation des comptes de l'État).

L'intensité des activités législatives ainsi que les compétences en matière de finances peuvent varier d'un canton à l'autre. Le canton de Genève se place en tête du classement de la plus forte activité législative pour un parlement cantonal, suivi par le canton de Vaud. Dans une grande partie de la Suisse alémanique, l'activité législative est beaucoup plus faible (Politische Institutionen, BADAC). Cette différence s'explique par les variations des cadres légaux cantonaux régissant le mode de fonctionnement du parlement cantonal. En effet, à Genève, le fait que le Parlement ne puisse pas édicter d'ordonnance et que chaque député puisse proposer des projets de loi (qui doivent par la suite être traités par le parlement) explique la grande production de lois. Au contraire, dans les cantons alémaniques des Grisons, de Schaffhouse, d'Uri et d'Argovie, l'activité législative est très modeste. Cette faible activité législative s'explique par le fait que ces quatre cantons doivent tenir un référendum obligatoire pour chaque nouvelle loi, ce qui incite le Parlement à utiliser d'autres actes normatifs pour éviter l'inflation de votations.

Cependant, quel que soit le système politique cantonal, le pouvoir du parlement est toujours fortement limité par la démocratie directe. Non seulement une partie de la législation doit être soumise au peuple (référendum obligatoire) ou peut être contestée par les citoyens au moyen d'un référendum facultatif, mais toute dépense dépassant un certain montant (variant selon les cantons) doit ou peut faire l'objet d'une votation populaire (référendum financier obligatoire, référendum financier facultatif). Finalement, la société civile peut contourner le parlement par l'intermédiaire d'une initiative et ainsi forcer l'ordre du jour du programme politique.

Les analyses comparatives de la démocratie directe dans les cantons menées par Frey et Stutzer (2000), qui ont établi un index des droits de la démocratie directe, confirment qu'en Suisse romande, la démocratie directe est encore aujourd'hui moins développée qu'en Suisse alémanique. Ainsi, les décisions du gouvernement et du parlement ne peuvent pas être contestées de la même façon, ce qui leur donne un poids politique plus important.

Les parlements désignent aussi certains hauts fonctionnaires et juges. Contrairement à l'Assemblée fédérale qui élit le gouvernement, les gouverne-

ments cantonaux sont tous élus par le peuple. Ni la Confédération ni les cantons ne connaissent la possibilité d'un vote de méfiance contre le gouvernement ou d'une autodissolution du parlement, sauf dans de rares exceptions (droit de révocation par le peuple dans le canton de Soleure). Finalement, il reste à souligner que les parlements au niveau cantonal sont monocaméraux.

L'évolution récente issue de la nouvelle gestion publique vers les budgets globaux liés à des contrats de prestation renforce le parlement dans son rôle traditionnel d'organe de surveillance de l'exécutif et des tribunaux, rôle exercé à travers des commissions parlementaires habilitées à obtenir des renseignements, à consulter des documents et à mener des enquêtes. Cette évolution, néanmoins, concerne moins les parlements romands que les parlements alémaniques.

Un débat récent s'est aussi développé autour de la question du niveau adéquat d'implication du parlement dans le processus de la planification politique. D'un côté, on retrouve l'école traditionnelle, qui limite la gestion politique du Parlement à la législation et les finances, et de l'autre, il y a des courants de la nouvelle gestion publique qui voient le parlement plus directement impliqué dans le processus de la planification, qui relève traditionnellement du ressort du gouvernement. L'enquête BADAC 2008 montre qu'en général, le programme gouvernemental est soumis au parlement uniquement pour information. Le canton du Valais est le seul canton romand où le Parlement approuve ce programme en se gardant la possibilité de le modifier. D'autres cantons suivant cette procédure sont de nouveau les cantons ayant mis en place des réformes inspirées de la nouvelle gestion publique comme Nidwald, Argovie, Soleure et Bâle-Campagne en Suisse alémanique (Politische Institutionen, BADAC).

En ce qui concerne les fonctions des parlements, on peut conclure que le rôle et le poids des parlements romands dans la politique sont moins contestés et qu'ils représentent mieux le parlementarisme traditionnel de la démocratie libérale et représentative.

## CALENDRIER PARLEMENTAIRE, NOMBRE ET DURÉE DES SÉANCES, RÉMUNÉRATION

Concernant l'organisation et le travail du Parlement, deux groupes se distinguent. Un premier groupe siège en sessions, comme le parlement national, qui connaît quatre sessions ordinaires par an. Le Valais a par exemple choisi cette modalité d'organisation de son Parlement, qui se réunit six fois par an. Les parlements dans les autres cantons siègent plus fréquemment (Fribourg avec 8 sessions ordinaires) ou de manière mensuelle (sauf pendant les vacances d'été), comme Neuchâtel, Jura et Genève. Le parlement du canton de Vaud est le seul

parlement romand appartenant au deuxième groupe de parlement avec des séances quasi hebdomadaires (*Séances*, ICC).

Le nombre total des séances varie entre un peu plus de 10 (Jura) et un peu plus de 70 (Genève), selon la dernière enquête BADAC (voir le tableau 3). Cependant, cette comparaison est rendue difficile par le fait que les durées des sessions parlementaires varient d'un canton à l'autre. Dans certains cantons, une session consiste en plusieurs séances et dans d'autres, une session comprenant une séance le matin et une séance l'après-midi est comptée comme une session seulement. Le nombre d'heures durant lesquelles le parlement siège en plénum constitue une mesure plus fiable de la durée annuelle de l'activité parlementaire. En Suisse romande, le canton de Vaud est celui dans lequel les parlementaires siègent le plus longtemps avec plus de 170 heures par an, suivi par les cantons de Genève et du Valais. Cependant, il existe des cantons avec des durées de séances similaires (Berne) ou même plus élevées (Zurich).

En regardant les cantons de plus près, on constate que la taille du canton a une grande influence sur la charge de travail des parlementaires. Ainsi, la position du canton de Vaud à la tête du classement ne surprend guère. Dans le canton de Genève, le canton se charge d'un certain nombre de prestations qui relèvent, dans les autres cantons, de la responsabilité des communes, ce qui explique au moins partiellement un taux d'activité plus élevé. Cependant, des facteurs d'ordre culturel influencent également la charge de travail des parlementaires. Ainsi, la moyenne d'heures en Suisse romande est nettement plus élevée qu'en Suisse alémanique même si les cantons y sont en moyenne légèrement plus peuplés.

Si l'on ajoute au nombre d'heures passées dans les séances du plénum les heures des séances des commissions permanentes ou non permanentes, on constate rapidement que plénum et commissions ne sont pas complémentaires, mais ont plutôt tendance à se renforcer. Les parlements dans les cantons romands tiennent en général plus de séances, ce qui est dû, comme nous l'avons vu, au plus grand nombre de commissions. Cette différence n'est pas seulement due à la taille de ces cantons et explique la position légèrement différente des parlements.

Aux vues de ces différents aspects, il n'est guère surprenant que les parlementaires romands soient en général mieux rémunérés que leurs homologues alémaniques. Les indemnités versées aux parlementaires genevois, vaudois, valaisans et jurassiens sont parmi les plus élevées en Suisse (Bochsler et autres, 2004: 40). Il convient cependant de souligner ici que les parlementaires au niveau cantonal – comme d'ailleurs aussi pour une grande partie des parlementaires au niveau national – sont des non professionnels qui exercent leur mandat

à côté d'une autre occupation professionnelle. Le canton de Genève, avec ses longues séances plénières et son grand nombre des commissions, se trouve sur le chemin de la semi-professionnalisation.

Tableau 3. Séances plénières et des commissions

	Nombre de séances plénières du Parlement	Durée totale des séances plénières du Parlement (en heures)	Total des séances des commissions permanentes du Parlement	Total des séances des commissions ad hoc du Parlement	Habitants
Fribourg	32	104	97	77	273 159
Vaud	40	173	117	162	701 526
Valais	35	140	214	36	307 392
Neuchâtel	23	115	96	43	171 647
Genève	71	142	601	26	453 292
Jura	12	72	86	0	70 134
Zurich	55	206	279	10	1 351 300
Berne	55	165	50	33	974 235

#### LA COMPOSITION SOCIODÉMOGRAPHIQUE ET SOCIOPROFESSIONNELLE

Dans les parlements romands, les parlementaires sont un peu plus jeunes que les parlementaires dans les cantons alémaniques. En 2008, 34 % de parlementaires romands avaient moins de 45 ans, comparativement à 26,5 % des parlementaires en Suisse alémanique. En 2004, cette différence était même encore un peu plus importante (BADAC). Les parlements romands sont relativement homogènes en ce qui concerne l'âge des parlementaires. Les deux exceptions sont le canton du Valais, qui connaît des parlementaires nettement plus jeunes, et le canton de Fribourg, qui compte un peu plus de parlementaires entre 45 et 54 ans (voir la figure 2). De manière globale, ces résultats, sur la base de l'enquête 2008, rejoignent les résultats de l'enquête 2004 (Ladner, 2007).

Figure 2. L'âge des parlementaires dans les cantons romands

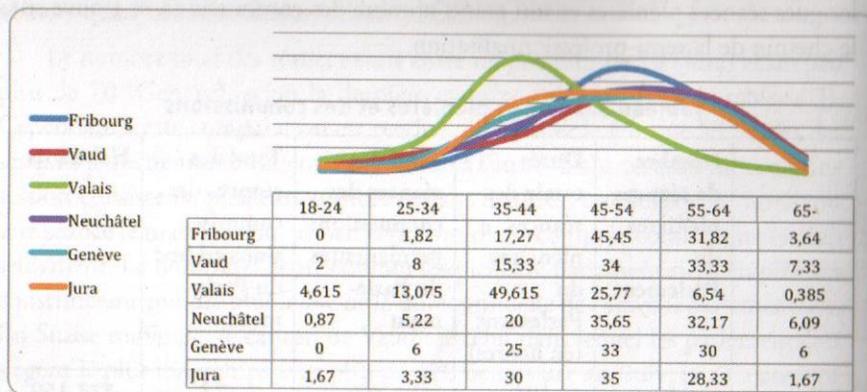
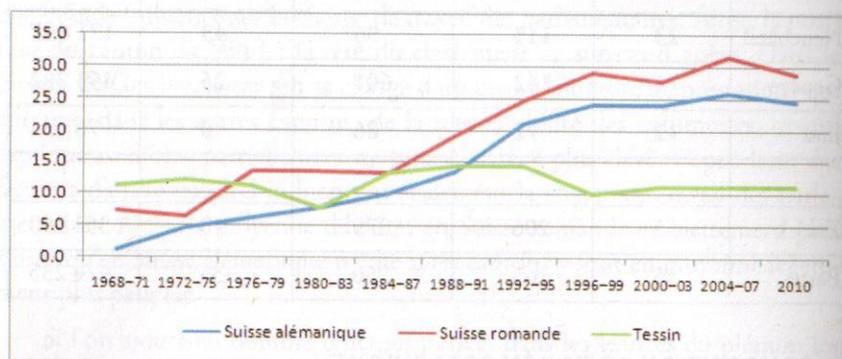


Figure 3. Les pourcentages moyens de femmes dans les parlements des trois régions linguistiques\*



\* 1968-1971, que les cantons accordant le droit de vote aux femmes; jusqu'à Oct. 2010.

### Part des femmes

La Suisse a été l'un des derniers pays d'Europe à accorder le droit de vote aux femmes sur le plan national (7 février 1971) et il faudra attendre 1990 pour que ce droit de vote sur le plan national soit généralisé à l'ensemble des cantons, sous pression du Tribunal fédéral jugeant anticonstitutionnel le suffrage masculin prévu par la Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Malgré tout, certains cantons (surtout romands et citadins) ont joué un rôle de pionniers en la matière (NE et VD: 1959; GE: 1960; BS: 1966; TI: 1969; BS, LU, VS, ZH: 1970) (Ruckstuhl, 1990). Aujourd'hui, la part des femmes parlementaires est très similaire à la moyenne européenne.

En moyenne, la part des femmes dans les parlements a toujours été plus élevée en Suisse romande qu'en Suisse alémanique (voir la figure 3). Ceci est

probablement le fruit du rôle pionnier de la Romandie en la matière dans les années 1960. Si l'on regarde de plus près les cantons, on trouve quand même des différences marquées entre les cantons. En 2010, le pourcentage des femmes est particulièrement élevé dans les cantons du Vaud (29,3 %), de Genève (28 %) et de Neuchâtel (27 %), sans atteindre l'importance des femmes dans les cantons de Bâle-Ville (37 %) ou de Zurich (32,2 %) (Confédération suisse). Les pourcentages de femmes sont nettement inférieurs dans les cantons francophones catholiques avec 15 % dans le Jura, 21,5 % dans le Valais et 23,6 % dans le canton de Fribourg.

### Composition socioprofessionnelle

L'enquête BADAC a aussi récolté des données permettant de se faire une meilleure idée du profil socioprofessionnel des députés selon les cantons. Les chancelleries (souvent aidées par les services des parlements) ont pu fournir des informations pour 2 428 députés (85 % du total des députés). Deux cantons n'ont pas pu livrer de résultats (Soleure et Genève).

En 2008, on constate, comme dans les études antérieures (Koller, 2007: 4), une surreprésentation nette des professions libérales (35 %) et des employés publics (30 %) par rapport à leurs forces sur le marché du travail. Les salariés du secteur privé ( $\pm 70$  % de la population active) sont par contre largement sous-représentés dans les parlements cantonaux. Les politiciens professionnels (4 %), principalement des chefs de partis cantonaux et des membres des exécutifs et des législatifs communaux, sont également bien représentés, tout comme les représentants des associations apolitiques (3 %).

Les cantons romands (à l'exception du Valais), ainsi que les cantons plus à gauche sur l'échiquier politique, élisent généralement davantage de représentants du secteur public au niveau législatif. Les cantons alémaniques (à l'exception des deux Bâle et de Berne) et catholiques (à l'exception de Fribourg, du Jura et de Thurgovie) se caractérisent par une surreprésentation des indépendants et des professions libérales.

La professionnalisation politique est particulièrement marquée à Genève (16 %; c'est aussi le cas au Tessin et à Berne avec respectivement 11 % et 8 %), ce qui peut s'expliquer par le niveau relativement élevé des indemnités parlementaires dans ce canton par rapport aux autres. Les députés représentant les intérêts des associations apolitiques sont également surreprésentés à Genève (où œuvrent de nombreuses ONG proches des organisations internationales) ainsi que dans le Jura (où existe un important réseau associatif).

Il semblerait, selon Koller (2007), que des parlements possédant un profil plutôt « employés des services publics » serait plus proches d'une approche « État

social» et auraient ainsi une tendance à penser d'abord aux destinataires des dépenses publiques alors que des parlements plus à droite, possédant davantage de représentants de l'économie privée, en majorité des indépendants, seraient d'abord animés par un réflexe lié à la réduction de l'imposition des personnes. Une tendance plus étatiste, voire centralisatrice, s'opposerait à une tendance plus libérale, favorisant le fédéralisme, voire le cantonalisme et le communalisme.

**Tableau 4. Composition socioprofessionnelle des parlements romands (en pourcentage) (2008)**

	Indépendants	Salariés du secteur public	Salariés d'une entreprise privée	Salariés d'une assoc. active en politique	Salariés d'une assoc. sans lien avec un parti	Inclassables	Total
Fribourg	24,6	30,0	21,8	1,8	21,8	0,0	100,0
Vaud	38,0	23,3	22,0	6,0	6,7	4,0	100,0
Valais	46,2	25,0	26,5	1,5	0,8	0,0	100,0
Neuchâtel	23,5	31,3	16,5	4,4	7,0	17,4	100,0
Genève	–	–	–	–	–	–	–
Jura	28,3	46,7	16,7	5,0	1,7	1,7	100,0
Zurich	36,7	24,4	25,6	3,3	1,1	8,9	100,0
Berne	40,6	38,8	11,9	5,6	3,1	0,0	100,0
Suisse alémanique (moy.)*	35,3	29,0	29,3	2,7	1,4	2,3	100,0
Suisse romande (moy.)**	32,1	31,3	20,7	3,7	7,6	4,6	100,0
Tessin	43,3	15,6	8,9	12,2	2,2	17,8	100,0
* sans Soleure; ** sans Genève N total = 2489							

## LA COMPOSITION POLITIQUE DES PARLEMENTS

La composition politique des parlements romands dépend évidemment des caractéristiques socioculturelles de leurs cantons. Ainsi, on peut s'attendre à des différences entre les cantons catholiques (Fribourg, Jura, Valais) et les cantons protestants (Genève, Vaud, Neuchâtel) et entre les cantons plutôt urbains (Genève et partiellement le canton de Vaud) et les cantons moins ou peu urbanisés. Le tableau 5 montre la force des plus grands partis dans les six cantons romands (mesurée en pourcentages de sièges dans les parlements) et la force de ces partis si l'on prend tous les parlements cantonaux ensemble.

Le tableau montre effectivement la dominance du Parti démocrate-chrétien (PDC) dans les cantons catholiques du Valais, de Fribourg et du Jura. L'Union démocratique du centre (UDC; parti national-conservateur), le plus grand parti en Suisse, est sous-représentée dans les cantons romands. Les cantons de Vaud et de Fribourg sont les seuls dans lesquels le parti a une force relativement proche de sa moyenne nationale. Les Libéraux-Radicaux (PLR) sont particulièrement forts dans les cantons de Vaud, de Genève et de Neuchâtel. L'urbanité ainsi qu'un passé plus industrialisé sont les facteurs responsables de la plus forte présence du parti socialiste (PS) dans les cantons de Neuchâtel, de Vaud, de Fribourg et du Jura. Les Verts sont quant à eux mieux implantés dans les grandes villes dans les cantons de Genève (Genève), de Vaud (Lausanne) et de Neuchâtel (Neuchâtel).

En ce qui concerne le clivage gauche-droite, les parlements romands se situent plus à gauche que les parlements alémaniques. Ce phénomène est particulièrement fort dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, mais aussi dans le canton de Vaud, dans lesquels le Parti socialiste, les Verts et l'extrême gauche rassemblent entre 40 et 50 % des votes.

**Tableau 5. La force des partis dans les parlements romands à la fin de 2011 (en pourcentage)**

	UDC	PLR*	PDC	PS	Verts	Sièges
CH	21,7	21,1	18,3	17,2	7,7	2 608
FR	<b>19,1</b>	15,5	<b>28,2</b>	<b>26,4</b>	2,7	110
VD	<b>17,3</b>	<b>34,0</b>	2,0	<b>26,0</b>	<b>16,0</b>	150
VS	9,2	21,5	<b>52,3</b>	13,1	1,5	130
NE	12,2	<b>35,7</b>	0,0	<b>31,3</b>	<b>12,2</b>	115
GE	9,0	<b>31,0</b>	11,0	15,0	<b>17,0</b>	100
JU	6,7	13,3	<b>31,7</b>	<b>23,3</b>	6,7	60
* VD et GE: le PRD et le PLS sont comptés ensemble.						

Malgré cette différence au niveau agrégé entre les parlements romands et les parlements alémaniques, la Suisse ne se voit pas confrontée à un clivage politico-linguistique accentué. Les compositions politiques des parlements romands varient considérablement d'un canton à l'autre, ce qui confirme plutôt que la Romandie est loin d'être une région homogène.

## CONCLUSION

Le fédéralisme suisse laisse aux cantons la liberté de se donner une organisation politique selon leurs préférences, ce qui explique les différences considérables en matière d'organisation, de fonctions et de fonctionnement des parlements cantonaux. Ces différences se trouvent aussi bien entre les régions linguistiques qu'à l'intérieur de celles-ci.

Les parlements romands montrent en général un niveau d'activité plus élevé. Ils produisent plus de lois, comptent un nombre plus élevé de commissions et siègent plus longtemps que leurs homologues alémaniques. Ainsi, il n'est guère surprenant que les indemnités versées aux parlementaires romands soient plus élevées. Ils sont par contre moins enclins à changer la répartition des compétences en intégrant le Parlement dans la planification politique, comme il est préconisé par certains adhérents de la Nouvelle Gestion Publique, ou à introduire un petit nombre de commissions permanentes suivant les différents départements gouvernementaux. Et finalement, leurs activités se voient moins facilement contestées par la démocratie directe. En bref, les parlements romands correspondent plus aux parlements typiques et traditionnels de la démocratie libérale et représentative.

Mais cette image dessinée des parlements romands ne montre qu'une partie de la réalité. La Romandie est loin d'être une région homogène et il y a aussi des différences considérables entre les parlements romands. En plus, pour certaines caractéristiques, quelques parlements romands sont plus proches de certains parlements alémaniques, par exemple en ce qui concerne la charge de travail des parlementaires dans les grands cantons.

La petite incursion dans l'histoire au début de cette contribution nous permet de mettre en lumière aussi bien les similarités que les différences entre les parlements romands. Les systèmes politiques des cantons de Genève, Vaud et Neuchâtel ont été marqués par l'esprit de la démocratie libérale et représentative. Dans les cantons catholiques conservateurs comme Fribourg et le Valais, d'autres forces politiques ont influencé le développement des institutions. Si l'on trouve des indices pour une « path dependency » dans la formation des systèmes parlementaires, on trouve aussi des éléments de « mimétisme ». Il y a

suffisamment d'échanges entre les cantons romands et entre les cantons romands et alémaniques pour que les modèles idéaltypiques soient dilués. Le canton du Jura, finalement, avait la possibilité de créer son système « from scratch » en 1979, en combinant les expériences de son passé bernois avec les pratiques des autres cantons romands et le « state of the art » à la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

## BIBLIOGRAPHIE

- Blum, Roger, « Rolle, Schwierigkeiten und Reform kantonaler Parlamente », *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, n° 18, 1977, p. 11-32.
- Bochsler, Daniel, Christophe Koller, Pascal Sciarini, Sylvie Traimond et Ivar Trippolini, *Les cantons suisses sous la loupe*, Berne, Haupt, 2004.
- Ehrenzeller, Bernhard, *Historisches Lexikon der Schweiz*, (<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10082.php>), 2009.
- Frey, Bruno S. et Alois Stutzer, « Happiness, Economy and Institutions », *Economic Journal* 110 (446), 2000, p. 917-938, [http://www.ifo.de/portal/page/portal/DocBase\\_Content/WP/WP-CESifo\\_Working\\_Papers/wp-cesifo-2000/wp-cesifo-2000-01/WP246.PDF](http://www.ifo.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2000/wp-cesifo-2000-01/WP246.PDF) (disponible en ligne).
- Koller, Christophe, *Le profil socioprofessionnel des parlementaires cantonaux : Analyse sur la base des résultats de l'enquête BADAC sur les administrations cantonales 2004*. Parlement, Parlement, Parlamento 2/07 – 10. Jahrgang, 10<sup>e</sup> année, decimo anno – August/Août/Agosto, 2007.
- Kölz Alfred, « Probleme des Kantonalen Wahlrechts », *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltungen*, 1. Teil: Band 88, n° 1, Januar 1987, 2. Teil: Band 88, n° 2, Februar 1987.
- Kölz, Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte : ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern, Stämpfli, 1992.
- Ladner, Andreas, « Das Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den kantonalen Parlamenten », *Parlament, Parlement, Parlamento* 2/07 – 10. Jahrgang, 10<sup>e</sup> année, decimo anno – August/Août/Agosto. S. 14 – 19, 2007.
- Ladner, Andreas, *Die Schweizer Gemeinden im Wandel : Politische Institutionen und lokale Politik*, Chavannes-près-Renens, Cahier de l'IDHEAP, n° 237, 2008.
- Lüthi, Ruth, *Was bringen ständige Parlamentskommissionen ? Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen*, Mitteilungsblatt, Januar 1999.
- Lutz Georg et Dirk Strohmann, *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen, Droits politiques dans les cantons*, Bern, Haupt, 1998.
- Ruckstuhl, Lotti, *Frauen sprengen Fesseln, Hindernislauf zum Frauenstimmrecht in der Schweiz*, Bonstetten, 1986.
- Stadlin, P., *Kantonsparlamente* (Tableaux synoptiques de l'organisation et de la procédure). Zug, Kalt-Zehnder, 1990.

Trippolini, Ivar, *Strukturen und Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten*, Mitteilungsblatt, März 2007.

Vatter, Adrian, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Leske et Budrich, Opladen, 2002.

### Liens

Base de données sur les cantons et les villes suisses (BADAC), <http://www.badac.ch>, site visité le 20 décembre 2010.

Base de données sur les cantons et les villes suisses (BADAC), Politische Institutionen, [http://www.badac.ch/docs/publications/WP2010/DEAnnexePDF\\_part1.pdf](http://www.badac.ch/docs/publications/WP2010/DEAnnexePDF_part1.pdf), document consulté le 26 janvier 2011.

Base de données sur les cantons et les villes suisses (BADAC), Sièges au parlement cantonal (total), [http://www.badac.ch/db/db.php?abs=canton\\_x&code=Cs1.10&annee=max&arg=&lang=De](http://www.badac.ch/db/db.php?abs=canton_x&code=Cs1.10&annee=max&arg=&lang=De), site visité le 20 décembre 2010.

Communauté d'intérêts des parlements cantonaux (ICC), *Séances*, [http://www.kantonsparlamente.ch/stadlin\\_tables/6](http://www.kantonsparlamente.ch/stadlin_tables/6), site visité le 28 janvier 2011.

Confédération suisse, *Les femmes et les élections – Cantons*, [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/frauen\\_und\\_politik/kantone.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/frauen_und_politik/kantone.html), site visité le 20 décembre 2010.

Société Suisse pour les questions parlementaires, <http://www.sgp-ssp.net/cont/3.0.html>, site visité le 15 février 2012.

## 9

### LES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES DANS LE « PARLEMENTARISME NÉGATIF » DE LA V<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ARMEL LE DIVELLEC

Professeur de droit public à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas)

Une assemblée délibérante ne peut sérieusement se comprendre de manière isolée, indépendamment du système de gouvernement dans lequel elle est placée. Sous ce rapport, il existe une différence de nature entre un « parlement » et une « législature » (Verney, 1959 : 21-23), autrement dit, existe une forte spécificité des assemblées dans un système parlementaire de gouvernement (par opposition à un système non parlementaire tel que celui des États-Unis d'Amérique) car l'exécutif (le cabinet) est nécessairement fortement intégré – d'une manière ou d'une autre – au Parlement et cette présence des ministres, corrélat nécessaire de leur responsabilité politique, est structurante pour l'ensemble du travail parlementaire (Le Divellec, 2009).

Il est de plus nécessaire de garder présent à l'esprit de la tension inévitable entre les procédures juridiques officielles (encadrées par le droit de la constitution et le droit parlementaire) et les processus politiques réels pour appréhender convenablement le travail des assemblées. Cela est particulièrement important dans les systèmes de gouvernement parlementaire car leur logique institutionnelle spécifique conduit invariablement à structurer (de manière plus ou moins forte selon les pays) l'essentiel du travail des parlementaires en fonction de leur position vis-à-vis du gouvernement (dualité de la majorité et de l'opposition). Dès lors, une part importante des fonctions du Parlement devient inintelligible si l'on néglige la fonction de soutien qu'exerce – fort logiquement – celui-ci à l'égard du gouvernement et qui s'accompagne de relations informelles avec les ministres.