

Initiative parlementaire Introduction de quotas pour les membres masculins du Conseil des Etats

(Minorité de la commission du Conseil national 89.253)

Rapport de la commission du Conseil national

du 24 janvier 1991

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous fondant sur l'article 21^{quater}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous présentons le rapport ci-joint et le transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Le 15 décembre 1989, le groupe écologiste a déposé une initiative parlementaire demandant la suppression du Conseil des Etats (89.253). Notre commission¹⁾ a été chargée d'examiner cette initiative en vertu de l'article 21^{ter} LREC. Dans notre rapport du 12 décembre 1990, nous vous avons proposé de ne pas y donner suite.

Lors de l'examen préalable de l'initiative du groupe écologiste, trois propositions de contre-projets sous forme d'initiatives de la commission ont été déposées au sein de cet organe (art. 8^{quinquies}, 5^e al., LREC).

L'une de ces propositions vise à ce que les deux sexes soient représentés au Conseil des Etats dans les députations des cantons non partagés. Son auteur a choisi la forme d'un projet d'arrêté rédigé de toutes pièces, qui peut être présenté au conseil sans être soumis à la procédure de préavis, selon l'article 21^{ter}, 3^e alinéa, LREC.

Lors de sa séance du 15 novembre 1990, la commission a refusé, par neuf voix contre cinq, d'adopter ce projet. La minorité de la commission le présente donc comme proposition de la minorité en vertu de l'article 8^{quinquies}, 4^e alinéa, LREC.

Propositions

1. La majorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur le projet d'arrêté.
2. La minorité de la commission (Haller, Aguet, Bundi, Meier-Glatfelden, Stamm, Zbinden Hans) propose d'entrer en matière sur son projet d'arrêté.

¹⁾ Membres de la commission: Eggly, Aguet, Baggi, Bundi, Büttiker, Cevey, Daepf (remplacé par Schwab le 15 nov. 1990), Etique, Fischer-Seengen, Haller, Hösli, Jaeger, Meier-Glatfelden, Müller-Meilen, Portmann, Reich, Stamm, Wellauer, Zbinden Hans

Annexes

- 1 Projet d'arrêté (quotas pour les membres masculins du Conseil des Etats)
- 2 Exposé des motifs des auteurs de l'initiative
- 3 Considérations de la majorité de la commission

24 janvier 1991

Au nom de la commission:
Le président, Jacques-Simon Eggly

**Arrêté fédéral
sur l'introduction de quotas
pour les membres masculins du Conseil des Etats**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport du 24 janvier 1991¹⁾ de la commission du Conseil national;

vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,

arrête:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 80

Le Conseil des Etats se compose de 46 députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés; dans les cantons partagés, chaque demi-Etat en élit un. Dans les députations des cantons non partagés, les deux sexes doivent être représentés.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

34271

¹⁾ FF 1991 I 1103

²⁾ FF ...

Exposé des motifs des auteurs de l'initiative

(Extraits rédigés du procès-verbal de la commission)

Le Conseil des Etats avait et il a toujours pour fonction de représenter non pas seulement le peuple – à l'instar du Conseil national –, mais également d'autres composantes de notre pays. En 1848, au moment où la Suisse est passée du statut de Confédération d'Etats à celui d'Etat fédéral, les cantons avaient spécialement besoin d'être représentés au Parlement. Mais il est facile d'imaginer d'autres composantes qui auraient pu être prises en considération. Certains milieux n'ont-ils pas envisagé sérieusement, au cours de la première moitié de ce siècle, de créer une chambre comprenant des représentants de différentes professions, comme les travailleurs et les agriculteurs? On aurait aussi pu prévoir des députations pour les régions, plus particulièrement pour les régions linguistiques.

L'initiative du groupe écologiste demandant la suppression du Conseil des Etats a le mérite d'avoir soulevé la question du rôle rempli par cet organe. Son rôle premier est, sans aucun doute, d'assurer la présence de composantes de la société qui risqueraient constamment d'être minorisées dans un système de pure représentation du peuple. Or se poser aujourd'hui la question de la sous-représentation ou de l'amélioration de la présence d'un groupe de population au Parlement, c'est immanquablement évoquer la participation des femmes.

Si les femmes ont finalement obtenu les droits politiques en 1971, la promesse de participation qui y était liée n'a, elle, pas été tenue. Les conséquences qui auraient dû être tirées ne l'ont pas été, c'est-à-dire que les organes chargés de prendre des mesures politiques en matière de représentation sociale auraient dû mettre au point des stratégies efficaces pour que la moitié de la population qui avait été exclue jusque-là des processus politiques de décision puisse participer rapidement et activement.

On connaît les obstacles qui s'opposent à la participation active des femmes: ils tiennent tant à la répartition traditionnelle des tâches qu'au simple fait que les détenteurs du pouvoir ne le partagent pas ou ne le cèdent pas volontiers. La plupart des hommes ont encore de la peine à traiter les femmes d'égal à égal et à s'imaginer régler les affaires du pays avec des effectifs à peu près équivalents pour les deux sexes.

Le système électoral majoritaire qui conduit généralement à l'envoi de deux députés au Conseil des Etats se prête particulièrement bien à une amélioration de la sous-représentation féminine au Parlement. Jusqu'ici, on a surtout discuté de la manière d'arriver à une participation représentative des femmes au Conseil national. Une initiative populaire a été lancée à cet effet et deux initiatives parlementaires sont pendantes. Si celles-ci conduisent à des problèmes de procédure complexes, le système d'élection au Conseil des Etats permet de trouver une solution particulièrement simple. Ainsi, lorsque les députés d'un canton non partagé seront périodiquement élus ou réélus (cas normal), il faudra repourvoir un siège pour chacun des deux sexes; si le siège devient vacant au cours du mandat, le choix devra porter soit sur un homme, soit sur une femme. Comme

mode de scrutin sera approprié le système majoritaire, même si la représentation proportionnelle – que le canton du Jura est seul à connaître – n'est pas exclue. Cette formule n'est toutefois pas applicable aux demi-cantons.

Cette proposition garantit aux femmes vingt sièges au Conseil des Etats. Il n'en découle de discrimination pour personne, pas même pour les hommes, puisque vingt sièges leur sont réservés à eux aussi.

De plus, la présente initiative n'affecte en rien l'égalité entre les deux chambres, ce qui la distingue d'autres propositions. On peut au contraire s'attendre à ce que le Conseil des Etats, grâce à la présence accrue des femmes par rapport au Conseil national, acquière une nouvelle dimension qualitative et améliore sa légitimité aux yeux du public.

A propos de la forme de l'initiative: le préavis qui doit en principe être donné dans le cas des initiatives parlementaires n'est pas nécessaire en l'occurrence, puisque

1. La question de principe qui se pose sur le plan politique est simple et qu'une réponse peut lui être apportée sans procéder à des démarches supplémentaires;
2. L'intégration du projet dans la constitution ne pose pas de problème technique.

Vu ce qui précède, le projet est présenté directement sous la forme définitive d'un arrêté fédéral, comme le prévoit, pour les commissions et, implicitement, pour les minorités des commissions, l'article 21^{ter}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils.

Considérations de la majorité de la commission

L'initiative prévoit que certains mandats politiques – les sièges réservés aux cantons non partagés au sein du Conseil des Etats – ne pourront être détenus que par des femmes ou par des hommes. Ce système pose des problèmes de principe touchant à l'interprétation de l'éligibilité et du droit de vote ainsi qu'au critère du sexe en matière d'élection. Il convient en outre d'examiner la question de la limitation de la souveraineté cantonale.

1 Limitation de l'éligibilité

L'éligibilité est le droit de chaque citoyen ou citoyenne de briguer un mandat politique. L'article 74, 1^{er} à 3^e alinéas, de la constitution (cst.), fixe les conditions d'éligibilité au Conseil national. Il dispose notamment que les Suisses et les Suissesses ont les mêmes droits politiques. Le droit cantonal est réservé dans le cas des élections au Conseil des Etats (art. 74, 4^e al., cst.). La Confédération n'accorde toutefois sa garantie aux constitutions cantonales que si «elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines – représentatives ou démocratiques» (art. 6 cst.). Cette disposition doit cependant être vue en rapport avec le principe de l'égalité fixé expressément à l'article 4, 2^e alinéa, cst.: «L'homme et la femme sont égaux en droits.» Le Tribunal fédéral a décidé récemment de la primauté de l'article 4 cst. sur l'article 74, 4^e alinéa, cst., dans le cas du droit de vote refusé aux femmes dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Il en découle l'interdiction d'exercer une discrimination vis-à-vis d'un sexe en matière d'éligibilité. Or une telle discrimination existerait si, conformément au projet d'initiative, un homme ou une femme ne pouvait briguer un mandat au Conseil des Etats parce qu'il ou elle appartient au «mauvais» sexe. La discrimination s'exercerait certes d'une manière générale vis-à-vis des deux sexes, mais elle subsisterait en tant que telle. On pourrait ainsi avoir le cas concret d'un homme qui voudrait se porter candidat à un siège réservé aux femmes et se le verrait interdire, de même qu'une femme ne serait pas autorisée à briguer un «mandat d'homme».

2 Limitation du droit de vote

Le droit de vote consiste dans la liberté de chaque électeur ou électrice d'opter pour tel candidat ou telle candidate. Que l'on soit électeur ou électrice, on doit pouvoir décider de se faire représenter par un homme ou une femme au Conseil des Etats. La formule proposée dans l'initiative restreint exagérément la liberté d'élire en interdisant à l'électeur ou à l'électrice de choisir un homme ou une femme pour tel ou tel siège au Conseil des Etats.

3 Le sexe, critère de choix dans une élection

Selon le système de quotas prévu, le sexe devient le critère de choix dans l'élection des membres du Conseil des Etats. Or la raison d'être d'une politique visant à une véritable égalité des chances est précisément de rendre secondaire l'appartenance à un sexe ou l'autre dans une élection. Le seul critère devrait être les qualifications des candidats; personne ne devrait se trouver privilégié ou défavorisé en raison de son sexe. La formule proposée pourrait facilement susciter des discussions mesquines sur la question de savoir si telle députée a été élue en raison du système des quotas ou pour ses qualités. Même si l'argument devait se révéler non pertinent, des discussions de ce genre nuiraient sans aucun doute à la cause de l'égalité des droits entre la femme et l'homme.

D'ailleurs, les quotas pourraient conduire, surtout dans le cas des élections selon le système proportionnel, à des situations contestables puisqu'il pourrait arriver qu'une candidate ou un candidat soit considéré(e) comme élu(e) alors que le concurrent de l'autre sexe a obtenu plus de voix. Actuellement, seul le canton du Jura élit ses députés au Conseil des Etats selon le système proportionnel. Le projet d'experts de 1977 en vue d'une révision totale de la constitution propose toutefois l'introduction générale du système proportionnel pour les élections dans cette même chambre. Cette proposition a été reprise par une minorité de la présente commission dans une initiative parlementaire (91.402).

4 Limitation de la souveraineté cantonale

Les élections au Conseil des Etats sont des élections cantonales soumises au droit cantonal pour autant que la constitution ne comporte pas de disposition contraire. Les seules restrictions découlent aujourd'hui des articles 4 et 6 cst., qui prévoient que les élections cantonales doivent respecter les principes démocratiques et garantir notamment l'égalité de traitement de tous les Suisses et Suissesses. La formule proposée apporterait une restriction supplémentaire, non négligeable, à la souveraineté cantonale. Tant qu'il ne se trouvera aucun canton pour innover de lui-même dans le sens de l'initiative, les autorités fédérales n'ont aucun motif d'imposer un tel système aux cantons.

5 Législation et évolution de la société

La majorité de la commission regrette elle aussi que l'égalité entre les sexes n'ait pas plus progressé dans les faits, vingt ans après l'introduction de l'égalité des droits politiques sur le plan formel. On constatera néanmoins que le pourcentage de femmes parlementaires augmente lentement mais sûrement. On sait que des changements aussi profonds dans la mentalité d'une société prennent du temps. Les comportements traditionnels des deux sexes ne peuvent être modifiés d'un jour à l'autre. Les interventions imposées par une autorité, lorsqu'elles vont, comme dans le cas présent, plus loin que l'évolution de la société, auraient de la peine à être acceptées et risqueraient de nuire à la cause de l'égalité plutôt que de la servir.

Initiative parlementaire Introduction de quotas pour les membres masculins du Conseil des Etats (Minorité de la commission du Conseil national 89.253) Rapport de la commission du Conseil national du 24 janvier 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.400
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.03.1991
Date	
Data	
Seite	1103-1109
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 482

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.