



- A. Rapport de la commission Réforme des institutions
au Grand Conseil**
à l'appui
- a) d'un projet de décret portant modification de la
Constitution de la République et Canton de Neuchâtel
(Cst.NE)
 - b) d'un projet de loi portant modification
de la loi sur les droits politiques (LDP)
- en réponse
au postulat du groupe socialiste 17.116, du 20 mars 2017,
**Plus de femmes au Grand Conseil !
(Parité hommes-femmes)**
(Du 29 novembre 2018)
- B. Rapport de la commission législative au Grand Conseil**
(Du 4 avril 2019)

A. RAPPORT DE LA COMMISSION RÉFORME DES INSTITUTIONS

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

En date du 21 février 2018, le Grand Conseil a accepté le postulat suivant :

DJSC

17.116

20 mars 2017, 8h25

Postulat du groupe socialiste

Plus de femmes au Grand Conseil !

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État de proposer une modification temporaire de la loi sur les droits politiques (LDP), afin que l'élection du Grand Conseil assure une moitié de femmes députées, par exemple par une élection séparée pour chaque moitié du Grand Conseil (ayant lieu en même temps).

Développement

L'égalité des sexes comme objectif ne fait plus débat dans notre société occidentale. Depuis 1961, la représentation des femmes au Grand Conseil neuchâtelois n'a cessé d'augmenter, passant de 3,5% en 1961 à 29,6% en 2005. Si cette progression a permis l'espoir de voir un jour l'égalité se produire dans les faits, elle s'est arrêtée net, avec une chute à 27% en 2009, puis 22,6% en 2013. Il n'y a jamais eu aussi peu de députées depuis 1993.

Partant du constat que les mesures incitatives actuelles ainsi que la politique du « laissons les partis à leur responsabilité » ne suffisent plus, nous souhaitons qu'une mesure positive forte soit mise en place. Assurer pendant un certain temps – 2, 3 voire 4 législatures – une juste représentation des femmes permettra de lancer une dynamique positive et porteuse de succès à long terme. La limite dans le temps a deux objectifs : tout d'abord, répondre aux limites inhérentes de la discrimination positive qui demandent une proportionnalité de la mesure, et ensuite permettre le cas échéant une flexibilité dans le pourcentage – pourquoi pas enfin une majorité de femmes !

Cette mesure permettrait de lancer une dynamique : plus les femmes verront d'autres femmes à des postes importants, plus elles s'identifieront et se lanceront elles-mêmes. Les élues deviennent donc des modèles pour les politiciennes en devenir. De plus, cela force les partis à trouver des femmes candidates.

Le système que nous proposons permettrait d'éviter que des candidates soient "repêchées" au détriment de candidats. Deux élections auraient lieu simultanément : une pour la moitié des sièges avec des listes ne comportant que des candidates, et l'autre avec des listes ne comportant que des candidats masculins. Cependant, nous sommes ouverts à tout système permettant l'égalité.

L'égalité doit avancer dans tous les pans de notre société. En tant que politiques, nous devons donner l'exemple. Le canton est actuellement 20^e au classement intercantonal, passons premier !

Premier signataire : Baptiste Hunkeler.

Autres signataires : Martine Docourt Ducommun, Stéphane Reichen, Corine Bolay Mercier, Loïc Muhlemann, Christiane Bertschi, Éric Flury, Florence Nater, Johanne Lebel Calame, Nathalie Ebner Cottet, Erica Di Nicola.

Le 22 février 2018, le chef du DJSC a adressé un courrier à la commission Réforme des institutions (ci-après : la commission), lui suggérant d'inclure le traitement du postulat précité à ses réflexions dans le cadre des travaux menés sur un 2^e volet de réforme des institutions, ce qu'elle a accepté lors de sa séance du 13 mars 2018.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission est constituée de la manière suivante :

Président : M. Daniel Ziegler
Vice-président : M. Loïc Frey
Rapporteur : M. Patrice Zürcher
Membres : M. Laurent Debrot
M^{me} Doris Angst
M. Jean-Paul Wettstein
M^{me} Edith Aubron Marullaz
M. Jean-Claude Guyot
M. Fabio Bongiovanni
M. Philippe Haeberli
M^{me} Nathalie Matthey
M. Jonathan Gretillat
M^{me} Anne Bourquard Froidevaux
M^{me} Josiane Jemmely
M^{me} Françoise Gagnaux

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Dès le débat d'entrée en matière, la commission s'est vue divisée sur le traitement de ce sujet. Le vote final en est la parfaite illustration.

Dès lors, les consensus nécessaires pour obtenir un soutien à cette thématique n'ont pas trouvé d'appui auprès de la moitié des commissaires.

Bien que les travaux aient continué avec des échanges constructifs et empreints de respect, la recherche d'une solution partagée n'a pas pu aboutir, tant les avis étaient divergents.

4. EXAMEN DU POSTULAT 17.116

4.1. Position des auteurs du postulat

Lors de la séance de la commission du 21 juin 2018, M. Baptiste Hunkeler, premier signataire du postulat, a fait une présentation détaillée, au moyen d'un PowerPoint d'une dizaine de pages, intitulée : « Projet de loi – Égalité des sexes au Grand Conseil ».

L'encouragement à l'élection paritaire hommes-femmes était l'un des objectifs de cette démarche. Des explications ont été apportées sur la composition des listes, la manière de voter, la répartition des sièges et quelques particularités, telles que les viennent-ensuite. Le système de suppléance restait à éclaircir. De plus, M. Hunkeler a également souhaité que les dispositions soient transitoires, gageant qu'après 3 législatures passées avec une totale parité hommes-femmes au Grand Conseil, le pli serait pris et s'organiserait naturellement par la suite. L'un de ses arguments principaux est que sans un encouragement légal, les choses ne changeront pas vraiment, ou alors à un rythme trop lent.

M. Hunkeler a proposé des modifications de dispositions constitutionnelles et légales allant dans le sens du postulat, ainsi qu'une disposition transitoire visant à appliquer la mesure de manière temporaire :

Constitution actuelle	Amendements proposés
<p>Art. 52 - Nombre de membres et mode d'élection</p> <p>1Le pouvoir législatif est attribué à un Grand Conseil de cent membres.</p> <p>2Le Grand Conseil est élu par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle. La circonscription électorale est le canton. La loi assure une représentation équitable des différentes régions du canton.</p> <p>3La loi peut organiser une suppléance en vue du remplacement des membres empêchés.</p>	<p>Art. 52 - Nombre de membres et mode d'élection</p> <p>¹Le pouvoir législatif est attribué à un Grand Conseil de cent membres, <u>composé de cinquante hommes et de cinquante femmes.</u></p> <p>²Le Grand Conseil est élu par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle. La circonscription électorale est le canton. La loi assure <u>une parité exacte des hommes et des femmes élus</u> et une représentation équitable des différentes régions du canton.</p> <p>Alinéa 3 <i>inchangé.</i></p>
	<p>Disposition transitoire à la modification du...</p> <p>Les modifications du XX s'appliquent aux élections générales du Grand Conseil de 2021, 2025 et 2029.</p>

Les dispositions légales proposées par M. Hunkeler modifient la loi sur les droits politiques (LDP), en vue de l'exécution des dispositions constitutionnelles ci-devant.

4.2. Débat général

Les dispositions proposées visent à mettre en place une mesure positive forte, afin d'assurer durant trois législatures, une meilleure représentation des femmes au sein du Grand Conseil. Ainsi, une dynamique positive serait lancée et servirait de modèle aux citoyennes et citoyens du canton. Ce n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre l'égalité, d'où un système transitoire sur trois élections. Vu l'importance de la modification, il était nécessaire d'avoir une base constitutionnelle et de la soumettre au vote populaire.

L'amendement constitutionnel propose que le pouvoir législatif soit attribué à un Grand Conseil de cent membres, composé de cinquante hommes et de cinquante femmes. Il est ajouté que la disposition est transitoire et s'applique aux élections générales du Grand Conseil de 2021, 2025 et 2029.

Suite aux discussions et propositions de la commission, et mandaté par celle-ci, le service juridique a préparé des projets de dispositions constitutionnelles et légales pouvant être soumises au vote du Grand Conseil.

Ces dispositions sont relatées dans les projets de décret et de loi en fin de rapport.

Malgré ces échanges, les positions des groupes étaient partagées entre la volonté d'une discrimination positive transitoire en faveur des femmes, et celle de responsabiliser les partis sur davantage de présence féminine sur les listes électorales.

Les modifications constitutionnelles et légales ont été examinées par la commission. Le débat s'est essentiellement focalisé sur l'article 52 de la Constitution neuchâteloise, précisément sur la période transitoire et deux questions qu'elle soulevait :

- Est-ce que cette disposition doit être une obligation temporaire ou pérenne ?
- Est-ce que cette disposition doit être instaurée sur trois législature, ou moins ?

Les commissaires se sont clairement prononcés en faveur d'une disposition temporaire, puisque le but était que cette manière de pratiquer entre dans les habitudes des électeur-trice-s. Quant au nombre de législatures, la commission s'était prononcée en faveur de trois après le rejet d'un amendement demandant la diminution à seulement deux législatures.

5. CONCLUSION ET VOTE

À l'issue des débats qui ont animé la commission, il a été décidé de soumettre un rapport séparé à ce sujet au Grand Conseil. En effet, les modifications constitutionnelles, le partage serré des avis des commissaires, ainsi que la sensibilité du thème ont conduit à un traitement spécifique dans un rapport séparé du reste des travaux de la commission.

Au vote final, la commission a refusé le projet de modification constitutionnelle par 7 voix contre 7, la voix du président étant prépondérante.

Initialement, notre commission s'est prononcée en faveur de l'entrée en matière du postulat 17.116, d'où la nécessité de traiter son contenu. Afin de donner suite à ce postulat, la commission souhaite que le Grand Conseil ait la possibilité de voter les projets de décret constitutionnel et de loi ci-après.

Quelle que soit l'issue des votes sur les projets ci-après, la commission propose au Grand Conseil de classer le postulat du groupe socialiste 17.116, du 20 mars 2017 « Plus de femmes au Grand Conseil ! ».

Neuchâtel, le 29 novembre 2018

Au nom de la commission

Réforme des institutions:

Le président,

D. ZIEGLER

Le rapporteur,

P. ZÜRCHER

B. RAPPORT DE LA COMMISSION LEGISLATIVE

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

La commission a examiné le rapport de la commission Réforme des institutions, ainsi que les projets de décret et de loi, en tant qu'objets de sa compétence aux termes de l'article 81, alinéa 2, lettres a et c, de la loi d'organisation du Grand Conseil.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission est constituée de la manière suivante :

Président : M. Baptiste Hunkeler
Vice-présidente
et rapporteure : M^{me} Céline Vara
Membres : M. Anne Bourquard Froidevaux
M^{me} Béatrice Haeny
M. Jonathan Gretillat
M^{me} Corine Bolay Mercier
M. Thomas Facchinetti
M^{me} Veronika Pantillon
M^{me} Zoé Bachmann
M. Pierre-André Steiner
M. Michel Zurbuchen
M. Christophe Schwarb
M. Jean-Daniel Jeanneret-Grosjean
M. Hugues Scheurer
M^{me} Olga Barben

M^{me} Katia Babey a été remplacée par M. Jonathan Gretillat dès le 13 février 2019.

Travaux de la commission

La commission a examiné le projet de loi et le projet de décret en date des 17 janvier, 13 février, 13 mars 2019 et 4 avril 2019.

M. Alain Ribaux, conseiller d'État, chef du DJSC et le chef du service juridique de l'État ont participé aux travaux de la commission.

M^{me} Baur, cheffe de l'office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE) a participé aux travaux à la séance du 13 février 2019.

Débat général

Si l'ensemble des membres de la commission législative s'accordent sur le fait que la représentation féminine en politique est insatisfaisante, plusieurs craintes ont été émises au fil des débats, notamment sur les difficultés que pourraient rencontrer des partis à

présenter 50 candidates ou encore sur le timing de l'entrée en vigueur de cette modification, intervenant en même temps que l'entrée en vigueur de la réforme des institutions.

Néanmoins, une majorité des membres voient en ce postulat une opportunité à saisir, dans un canton qui peut se targuer d'avoir été pionnier sur la thématique de l'égalité et la parité, notamment en étant le premier avec le canton de Vaud à octroyer le droit de vote aux femmes en 1959. La première femme élue dans un Parlement cantonal était d'ailleurs la Neuchâteloise Raymonde Schweizer en 1960.

Le canton de Neuchâtel, qui a été l'un des fers de lance de la lutte des femmes suisses pour leurs droits politiques au 20^e siècle, pourrait être le premier canton à légiférer en la matière.

Par ailleurs, au travers d'un échange avec M^{me} Baur, cheffe de l'office de la politique familiale et de l'égalité, laquelle est intervenue sur demande de la commission, il s'avère que l'introduction de quotas, même temporaires, est apparemment le meilleur moyen de passer outre le fameux « plafond de verre » généralement situé à 30% de la représentation d'un Parlement.

Cela dit, une majorité des membres de la commission législative note qu'il ne s'agit pas là véritablement de l'introduction de quotas, puisque la proposition de mise en œuvre émanant des postulant-e-s, soit deux listes distinctes de 50 candidat-e-s chacune, permet de ne préteriter aucune candidature. En effet, un homme ayant fait moins de voix qu'une femme ne pourrait pas obtenir le siège à sa place (et inversement), puisque ce sont bien deux listes séparées valant chacune pour elle-même.

Par ailleurs, cette réforme est introduite pour trois législatures seulement. Cela permettrait de mettre en place une dynamique et de répondre à la pesée des intérêts entre l'égalité hommes-femmes et le vote libre des électeurs. Elle permettra d'expérimenter ce système en toute liberté, puis de le reconduire ou d'y renoncer en fonction des résultats.

Il est relevé que lors des dernières élections cantonales, un seul parti seulement a rempli la presque totalité de ses listes et qu'il n'est pas attendu de l'ensembles des forces politiques qu'elles soient obligées de présenter 50 candidates si elles ne sont pas en mesure de le faire. Il s'agit d'aller au-delà de la seule parité sur les listes électorales, peu importe la couleur politique des élu-e-s.

Enfin, la simplicité de la proposition, soit deux listes de 50 femmes, respectivement 50 hommes, laisse à penser aux commissaires que son application ne posera pas de problème particulier ni n'engendrera de travail supplémentaire de mise en œuvre ; quand bien même elle interviendrait en même temps que la réforme des institutions.

Insatisfaites de la manière dont le Conseil d'État a traité ce postulat, notamment en omettant de consulter son propre office et en le confiant à la commission réforme des institutions sans préavis ni implication, les membres de la commission législative regrettent que ce projet n'ait pas fait l'objet de davantage de recherches et surtout de propositions émanant de la part de l'exécutif. Elles souhaitent qu'un large débat en plénum soit privilégié.

Entrée en matière

L'entrée en matière a été acceptée par 14 voix et 1 abstention le 13 février 2019.

Examen des projets de décret et de loi

Aucun amendement n'a été déposé par les différents groupes lors des débats.

Dès lors, notre commission vous propose d'adopter le projet de décret et le projet de loi tels que proposés par la commission RDI.

Votes finaux

Par 8 voix contre 3 et 3 abstentions, la commission législative propose au Grand Conseil d'accepter le projet de décret constitutionnel ci-après.

Par 9 voix et 6 abstentions, la commission législative propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi ci-après.

Le rapport de la commission a été adopté le 4 avril 2019, à l'unanimité des membres présents.

Postulat dont la commission propose le classement

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil de classer le postulat du groupe socialiste 17.116, du 20 mars 2017 « Plus de femmes au Grand Conseil ! ».

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 4 avril 2019

Au nom de la commission législative:

Le président,

B. HUNKELER

La rapporteure,

C. VARA

Décret
portant modification de la Constitution de la République
et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (Parité hommes-femmes)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 102 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000 ;

sur la proposition de la commission Réforme des institutions, du 29 novembre 2018, et de la commission législative, du 4 avril 2019,

décète:

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit :

Art. 52, al. 1 et 2

¹Le pouvoir législatif est attribué à un Grand Conseil de cent membres, composé de cinquante hommes et de cinquante femmes.

²Le Grand Conseil est élu par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle. La circonscription électorale est le canton. La loi règle les modalités de la parité des genres et assure une représentation équitable des différentes régions du canton.

Disposition transitoire à la modification du

L'exigence de parité exacte des hommes et des femmes s'applique à l'élection générale du Grand Conseil de 2021, 2025 et 2029.

Art. 2 Le présent décret est soumis au vote du peuple.

Art. 3 ¹Le présent décret entre en vigueur le jour de son acceptation par le peuple.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Il sera publié dans la Feuille officielle et inséré au Recueil de la législation neuchâteloise.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, La secrétaire générale,

**Loi
portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP)
(Parité hommes-femmes)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 52 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000 ;

sur la proposition de la commission Réforme des institutions, du 29 novembre 2018, et de la commission législative, du 4 avril 2019,

décrète :

Article premier La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit :

Art. 43, al. 1 ; al. 3 et 4 (nouveaux)

¹Le Grand Conseil est composé de cent député-e-s élu-e-s par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle. Il comprend cinquante hommes et cinquante femmes.

³Deux élections distinctes ont lieu simultanément pour attribuer les cinquante sièges réservés aux femmes et les cinquante sièges réservés aux hommes.

⁴Les listes de candidatures sont établies séparément pour chacune des élections.

Art. 44c, al. 1

¹La répartition des sièges se fait selon le système proportionnel sur l'ensemble du canton, séparément pour les cinquante sièges réservés aux femmes et les cinquante sièges réservés aux hommes.

Art. 45, al. 1

¹Les listes féminines et les listes masculines doivent être déposées à la chancellerie d'Etat au plus tard à midi le lundi de la huitième semaine qui précède l'élection.

Art. 56, al. 1 et 2 ; al. 3 (nouveau)

¹Chaque électeur dispose de cinquante suffrages pour pourvoir les sièges réservés aux femmes et de cinquante suffrages pour pourvoir les sièges réservés aux hommes. Le cumul des suffrages n'est pas admis.

²Deux enveloppes de vote distinctes sont prévues pour les listes féminines et pour les listes masculines.

³ *Alinéa 2 actuel*

Art. 60, al. 1, lettre a

¹La chancellerie d'Etat répartit les sièges entre les listes selon les règles suivantes:

- a) le parti ou le groupement d'électeurs dont les suffrages cumulés de sa liste féminine et de sa liste masculine n'atteignent pas au moins 3% des suffrages valables est éliminé de la répartition. Les suffrages recueillis par ce parti ou groupement d'électeurs ne sont pas pris en considération pour la répartition des sièges entre les listes. La chancellerie procède ensuite à une répartition séparée pour les cinquante sièges réservés aux femmes et pour les cinquante sièges réservés aux hommes;

Disposition transitoire à la modification législative du

Les modifications du relatives à l'exigence de parité exacte des hommes et des femmes (art. 43, 44c, 45, 56, 60) s'appliquent à l'élection générale du Grand Conseil de 2021, 2025 et 2029.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date de son entrée en vigueur.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Les modifications relatives à l'exigence de parité exacte des hommes et des femmes au Grand Conseil (art. 43, 44c, 45, 56, 60 LDP) ne peuvent entrer en vigueur qu'après l'adoption par le peuple du décret du, portant révision de l'article 52 de la Constitution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, La secrétaire générale,