



## L'incompatibilité entre le statut de fonctionnaire et la fonction de parlementaire : une longue histoire (qui n'est pas prête de se terminer)

### I. De manière générale

L'incompatibilité entre le statut de fonctionnaire et la fonction parlementaire illustre à merveille les complexités du fédéralisme suisse. S'agissant d'un domaine dans lequel les cantons conservent pleine et entière liberté d'organisation, nul ne sera étonné de trouver 26 manières différentes de régler la question (cf. les réglementations cantonales détaillées présentées en annexe I).

De fait, cette différenciation se retrouve au moins à quatre niveaux.

*Formellement*, les dispositions topiques figurent dans des textes qui diffèrent d'un canton à l'autre : Constitution, loi sur les droits politiques, loi sur le Grand Conseil, loi sur le personnel de l'Etat, loi sur les incompatibilités (pour les cantons qui en ont une) etc.

*Matériellement*, les réglementations sont très différentes, en ce sens qu'elles vont de l'interdiction (SO, GR, UR) à l'autorisation (AR, AI, NW, SZ, SH), avec toutes les gradations possibles entre ces absolus. Chose étonnante, il semble impossible de catégoriser les règles choisies en fonction d'une typologie cantonale. Ainsi, on trouve de petits cantons de Suisse centrale à la fois parmi les cantons les plus sévères et les plus laxistes. Il en va de même pour les cantons latins, qui ne suivent pas tous le même modèle.

*Sémantiquement*, si l'on ose dire, les cantons vont utiliser des termes très variés pour décrire des concepts semblables. Ainsi, l'idée selon laquelle seuls les fonctionnaires occupant des positions stratégiques n'ont pas le droit de siéger au parlement est traduite par les termes de « fonction dirigeante », « cadres supérieurs », « personnes disposant d'un pouvoir décisionnel », « personnes directement subordonnées à l'autorité d'un chef de département », personnes qui « participent à l'exercice du pouvoir exécutif » ou encore de « personnes recevant régulièrement des informations de la part du Conseil d'Etat ».

*Chronologiquement* enfin, il s'agit d'un domaine mouvant sans cesse soumis à des demandes de modifications (pas toujours concrétisées d'ailleurs) destinées à trouver la réglementation la plus adéquate (cf. *infra* sous point II la réglementation genevoise qui illustre ces tâtonnements). La liste en annexe II des interventions parlementaires récentes rappelle également que les discussions à ce propos sont loin d'être closes.

Dans ce contexte, il faut noter que les modifications récemment apportées à la réglementation de cette question tendent à essayer de trouver une formule plus subtile que l'interdiction ou l'autorisation absolues. Les légistes mettent désormais en avant la notion d'impossibilité pour un fonctionnaire de siéger dans un organe qui le contrôle directement ou auquel il fournit des informations. La proximité du lien entre le fonctionnaire et le Parlement devient l'argument déterminant. Comme le montre l'évolution vécue par certains cantons, ce lien commence par être défini en termes « arithmétiques » : sont concernés uniquement les fonctionnaires occupant une certaine classe de salaires et au-dessus. Par la suite, la réglementation s'affine et devient plus subtile. La nouvelle réglementation fribourgeoise propose de ce point de vue une formulation intéressante : « ne peuvent être députés au Grand Conseil les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat engagés par le Conseil d'Etat ou l'une de ses Directions, lorsqu'ils participent à l'exercice du Pouvoir exécutif ou lorsqu'ils sont fortement impliqués dans la préparation des éléments sur lesquels le Grand Conseil se fonde pour prendre des décisions. »

Un autre élément qui fait l'objet de préoccupations récentes est celui de l'extension de la réglementation aux établissements publics. Le « New Public Management » imposant de confier plus de tâches à des établissements décentralisés, il se semble pas juste que les réglementations s'appliquant aux fonctionnaires cantonaux ne s'appliquent pas aux collaborateurs de ces établissements. Le canton de Genève y a consacré un récent projet de loi (cf. ci-dessous), mais plusieurs autres cantons les ont déjà mentionnés.

## II. Les réglementations genevoise et neuchâteloise, des cas d'école

### **Genève**

La manière dont la réglementation de cette question a évolué au fil du temps dans ce canton est emblématique des difficultés que l'on rencontre quand il s'agit de trouver la meilleure solution possible, dans la mesure où il faut tenir compte de nombreux paramètres qui ne cessent de se modifier.

Le 29 novembre 1998, le peuple genevois a adopté un arrêté constitutionnel qui abrogeait l'art. 73 et modifiait l'art. 74 de la Constitution cantonale. Il s'agissait d'un contre-projet à l'initiative populaire « *Pour des fonctionnaires*

*citoyens à part entière* » réclamant l'abrogation pure et simple de l'art. 73 Cst GE selon lequel le mandat de député au Grand Conseil est incompatible avec toute fonction publique à laquelle est attribué un traitement permanent de l'Etat. L'acceptation de l'initiative aurait ainsi permis à des fonctionnaires cantonaux de faire partie du Grand Conseil sans aucune restriction.

Le Conseil d'Etat a accepté d'entrer en matière sur ce projet mais a rejeté d'emblée la solution proposée. Tout en reconnaissant le bien-fondé du problème soulevé, il a demandé à ce que non seulement l'art. 73 soit abrogé mais que l'art. 74 soit révisé afin que les fonctions incompatibles avec le mandat de député soient clairement définies.

Cet arrêté est entré en vigueur le 24 décembre 1998.

Le nouvel art. 74 Cst GE prévoit que les fonctions de Conseiller d'Etat et de Chancelier d'Etat, de collaborateur de l'entourage immédiat des Conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat, de collaborateur au service du Grand Conseil et de cadre supérieur de la fonction publique, de magistrat du pouvoir judiciaire, à l'exception des juges suppléants et des juges prud'hommes, sont incompatibles avec le mandat de député (al. 1) et précise que les personnes concernées par l'alinéa précédent sont néanmoins éligibles mais doivent, après les élections, opter entre les deux mandats (al. 2).

Illustration des difficultés qu'une telle réglementation peut engendrer, neuf députés genevois ont déposé le 16 mars 2006 un projet de loi visant à clarifier la situation pour les cadres des établissements publics autonomes (PL 9819 et 9820). En effet, s'il est facile de délimiter la notion de « cadre supérieur » en prenant comme principe que ceux-ci représentent les fonctionnaires de la classe de traitement 23 et au-dessus, cette notion devient beaucoup plus floue à l'heure où l'on cherche à loger des activités spécifiques exercées autrefois par l'Etat dans des établissements publics afin de leur donner de meilleurs atouts face à la concurrence commerciale. Il s'agit là de ce que les auteurs du projet appellent le « grand Etat ». Pour y remédier, les auteurs du projet ont proposé d'étendre la règle de l'article 74 Cst aux « cadres supérieurs des établissements publics autonomes soumis à la surveillance de l'Etat de Genève », de même qu'aux « membres de la fonction publique soumis par un serment particulier à une obligation d'obéissance envers le Conseil d'Etat ». Mais ce projet n'a pas trouvé grâce aux yeux de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil qui, le 6 juin 2006, a proposé de ne pas entrer en matière (PL 9819-A, PL 9820-A).

Par ailleurs, une modification constitutionnelle acceptée en votation populaire le 24 septembre 2006, a étendu l'incompatibilité du mandat de député à la fonction de magistrat du pouvoir judiciaire. Le message proposant cette modification, déposé le 18 novembre 2003 (PL 9120), entendait mettre fin à une exception genevoise prévoyant la possibilité de siéger au Grand Conseil pour les juges suppléants et les juges prud'hommes. Il

s'agissait de mieux mettre en application le principe de séparation des pouvoirs énoncé à l'article 130 de la Constitution genevoise.

### **Neuchâtel**

Dans le canton de Neuchâtel, c'est une « Liste des fonctions de l'administration cantonale incompatibles avec la qualité de député-e ou de député-e suppléant-e du Grand Conseil » qui détermine les exceptions à la règle voulant que les fonctionnaires aient le droit de siéger au Grand Conseil.

L'élaboration de cette liste a fait l'objet d'un Rapport de la Commission législative au Grand Conseil (incompatibilités de fonctions) du 20 août 2004, celui-ci répondant notamment à un projet déposé par un groupe politique le 19 juin 2001. Le temps mis à traiter cet objet est à lui seul emblématique de la complexité de la problématique. Le rapport en question (01.126) illustre à merveille les difficultés à opérer la distinction entre les fonctions supérieures (qui n'ont pas accès au Grand Conseil) et les autres (qui ont accès au Parlement). L'article 48 al. 2 de la nouvelle Constitution neuchâteloise prévoit que les membres du personnel de l'administration cantonale peuvent être membres du Grand Conseil, à l'exception de quelques catégories de fonctionnaires devant être définies dans la loi. Etaient visés le personnel d'encadrement ainsi que les membres du personnel disposant d'un pouvoir décisionnel ou de police.

Or la question s'est posée de l'extension des cas d'incompatibilités aux membres du personnel de l'administration cantonale ayant rang de chef d'office, ce qui concerne notamment les directeurs de lycées cantonaux, les recteurs de l'Université ainsi que l'ensemble des personnes ayant la responsabilité de grandes institutions cantonales, dans les domaines de la formation, de la santé et du social.

Par ailleurs, ce rapport aborde de manière détaillée les aspects procéduraux en cas de conflit d'intérêt, disposant notamment que la question d'une éventuelle incompatibilité doit être tranchée *après* l'élection au Grand Conseil, celle-ci devant être ouverte à tout le monde. Un délai d'option de dix jours est proposé. Le rapport est disponible sur Internet parmi les rapports du Grand Conseil neuchâtelois de la session de novembre 2004 :

<http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=11763>)

### III. Quelques particularités surprenantes en matière de séparation des pouvoirs

On sourira peut-être à la lecture de l'art. 74 al. 1 lit. a de la Constitution GE qu'un Conseiller d'Etat ne peut être membre du Parlement cantonal. Et pourtant, la diversité des règles cantonales en la matière nous montre que ce

qui peut paraître évident à GE et dans la plupart des autres cantons ne l'est pas forcément dans *tous* les cantons.

Dans le Canton de Schwyz, les membres du Conseil d'Etat *peuvent* être membres du *Kantonsrat* (Parlement cantonal) puisque l'art. 46, al. 7 de la Cst cantonale prévoit que les membres du Conseil d'Etat qui n'appartiennent pas simultanément au Grand Conseil *ont une voix consultative et le droit de faire des propositions*. Toutefois le *Landamann* (président du Conseil d'Etat) ne peut pas être élu à la présidence du *Kantonsrat* (art. 28, al. 2 Cst SZ).

Naguère, les membres de la *Standeskommission* (organe exécutif) d'Appenzell Rhodes-Intérieures *devaient* faire partie du Grand Conseil. Selon l'ancien art. 22 Cst AI, *le Grand Conseil se composait des membres de la Standeskommission et d'un membre pour 250 âmes au sein d'un district [...]*. Lors de la Landsgemeinde ordinaire du 24 avril 1994, les citoyens de ce demi-canton ont approuvé une modification de la constitution visant à supprimer des éléments de confusion des pouvoirs prévus ou autorisés par la constitution. Désormais les membres de la *Standeskommission* ne peuvent plus faire partie du Grand Conseil (art. 22) et le *Landamann* ne peut plus présider le Grand Conseil (art. 32).

Lorsque le Conseil fédéral présenta ladite modification aux Chambres fédérales en vue de l'octroi de la garantie fédérale conformément à l'art. 6 aCF de 1874, il releva que la séparation des pouvoirs était un principe fondamental de l'organisation des autorités fédérales et cantonales, de droit constitutionnel non écrit. Les cantons avaient donc l'obligation de se conformer à ce principe. S'agissant de l'ancienne réglementation appenzelloise, le Conseil fédéral relevait que cette dernière ne respectait pas la séparation des pouvoirs de manière optimale, mais qu'elle était toutefois tolérée par la doctrine parce que l'élection des membres du Conseil d'Etat avait lieu chaque année et que le Grand Conseil n'avait que des compétences législatives très limitées par rapport à la Landsgemeinde (FF 1995 I 960ss) (BBl. 1995 I 972).

Quelques années plus tôt, soit en décembre 1990, le corps électoral du Canton de Zoug, dont les règles constitutionnelles en la matière étaient analogues à celles qui prévalent encore aujourd'hui à Schwyz, a supprimé la possibilité qui existait pour les membres du Conseil d'Etat de siéger simultanément au Grand Conseil (art. 45, al. 1 Cst ZG) et abrogé la disposition prévoyant que les fonctions de président du Conseil d'Etat et de président du Grand Conseil étaient incompatibles (anc. art. 40, al. 2 Cst ZG) (FF 1992 III 651ss) (BBl. 1992 III 653).

#### IV. Qu'en est-il dans les autres cantons ?

Les diverses règles en vigueur sont résumées dans le tableau présenté en Annexe I. Vu leur diversité, il n'est pratiquement pas possible de les classer de

manière précise, mais il est possible de dégager quelques grandes orientations :

- Certains cantons *interdisent* tout simplement aux fonctionnaires de faire partie du Grand Conseil (SO, GR, UR).
- Un canton *interdit* aux fonctionnaires de faire partie du Grand Conseil, à l'exception de ceux dont la charge de travail est inférieure à 60 pour-cent (OW).
- Certains cantons *interdisent* aux fonctionnaires de faire partie du Grand Conseil, à l'exception des enseignants (TI, BE, AG, VS, JU).
- Certains cantons *autorisent* les fonctionnaires à siéger au Grand Conseil, à l'exception de ceux qui occupent des positions supérieures, cette notion étant définie de manière très variée (FR, NE, ZH, GL, ZG, BS, BL, TG, VD, GE, LU, SG).
- Certains cantons *autorisent* plus largement les fonctionnaires à siéger au parlement cantonal (AI, AR, NW, SZ, SH).

## V. Jurisprudence

On relèvera que la réglementation du Canton de Schaffhouse *permet* l'élection de fonctionnaires au Grand Conseil. Le législateur avait cependant prévu que les membres du Grand Conseil au service du Canton devaient se récuser lors de votes relatifs à des décisions et arrêtés concernant le personnel (art. 3 al. 4 de la Loi). Cet article a fait l'objet de deux recours de droit public auprès du Tribunal fédéral au sens des art. 84, al. 1, lit. c et 85, lit. a OJ pour des motifs ayant trait à l'égalité de traitement (art. 4 Cst féd. De 1847). Les recourants estimaient que cette disposition créait une catégorie de parlementaires de 2<sup>ème</sup> classe, soit de parlementaires qui pouvaient assister aux débats concernant le personnel de l'Etat mais qui ne pouvaient *pas* se prononcer sur ce sujet vu leur qualité de fonctionnaire.

Le TF a accepté les recours et a ordonné l'annulation de l'alinéa incriminé. Dans ses considérants, il a admis qu'il fallait se fonder sur les dispositions relatives aux incompatibilités et non à la récusation lorsqu'il s'agissait de conflits d'intérêts de nature générale et non de décisions se rapportant à des cas concrets. Pour le reste, les fonctionnaires-députés se voyaient appliquer une autre disposition de la nouvelle loi qui s'avérait amplement suffisante (ATF 123 I 97).

## VI. Bibliographie succincte

Malek BUFFAT, *Les incompatibilités : Etude de droit fédéral et cantonal (Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura)*, thèse Lausanne, Tolochenaz 1987.

Remo CAVEGN, *Behörden und Gerichte (Allgemeines: Wählbarkeit; Unvereinbarkeiten; Amtsdauer; Immunität; Information)*, in Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2006.

Guido CORTI, *Consulente giuridico del Consiglio di Stato - Gran Consiglio: incompatibilità e collisione di interessi (Parere del 18 giugno 2004)*, in RtiD 2004 n° II, p. 231 (Bellinzona).

Walter MUNDSCHIN et al., *BL: Initiative und Gegenvorschlag für eine strengere Ausstandspflicht; Neue Unvereinbarkeitsbestimmungen in Baselland*; in Parlament/Parlement, 1999 (2) N° 2, p. 38 (Bern).

Moritz VON WYSS, *Parlamentarische Unvereinbarkeiten in Zeiten der Privatisierung und Dezentralisierung (Editorial)*, in Parlament/Parlement, 2007 (10) N° 2, p. 3 (Bern).

Adrian SCHMID, *Unvereinbarkeit mit dem Grossratsmandat im Kanton Aargau*, in Parlament/Parlement, 2007 (10) N° 2, p. 20 (Bern).

Thomas SÄGESSER, *Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und der Mitgliedschaft in geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organen bundesnaher Betriebe sowie der Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen*, in Parlament/Parlement, 2007 (10) N° 2, p. 23 (Bern).

## Annexe I – Les réglementations cantonales dans le détail

<b>Cant</b>	<b>Particularités (rangées plus ou moins par ordre de sévérité)</b>
<b>SO</b>	Les fonctionnaires, les membres du pouvoir judiciaire et des établissements publics cantonaux chargés de tâches administratives ne peuvent pas faire partie du <i>Kantonsrat</i> (Art. 58 III Cst SO) ; kil en va de même des cadres supérieurs des autres établissements cantonaux.
<b>GR</b>	Les fonctionnaires et employés cantonaux ne peuvent pas faire partie du Grand Conseil (Art. 3 Unvereinbarkeitsgesetz)
<b>UR</b>	Les fonctionnaires employés à plein temps ne peuvent pas faire partie du Landrat (Art. 76 III Cst UR).
<b>OW</b>	Les fonctionnaires et employés cantonaux employés à plein temps ou pour une fonction principale ne peuvent pas faire partie de l'autorité supérieure (Art. 50 Cst OW) ; la loi précise que ce n'est le cas que si le temps de travail est d'au moins 60 % (Art. 38 Staatsverwaltungsgesetz).
<b>TI</b>	La fonction de député cantonal est incompatible avec un emploi public cantonal. Des exceptions peuvent être prévues par la loi. Ainsi, une modification du 4 novembre 2002 de la loi sur l'exercice des droits politiques (ajout d'un article 111a) a-t-elle eu pour but d'ancrer dans la loi la pratique antérieure visant à autoriser l'accès au parlement des enseignants dont la charge ne dépasse pas 50 pour-cent. La loi sur le statut des fonctionnaires prévoit que l'exercice d'une fonction publique par un membre de l'administration doit être autorisé par l'autorité de nomination
<b>BE</b>	Le personnel de l'administration centrale et de l'administration de district ainsi que le personnel des unités administratives régionales du canton ne peuvent être simultanément membres du Grand conseil (Art. 3a Loi sur le Grand Conseil). Les enseignants, qui ne rentrent pas dans ces diverses catégories, peuvent être membres du Grand Conseil
<b>AG</b>	Les fonctionnaires cantonaux ne peuvent pas faire partie du Grand Conseil, à l'exception des enseignants, de leurs remplaçants et des enseignants-stagiaires (Art. 4 <i>Unvereinbarkeitsgesetz</i> ). Plusieurs interventions parlementaires demandent soit la modification de cette disposition, soit la révision de la loi, dans le but de supprimer cette restriction. Elles ont été partiellement entendues, dans la mesure où une modification du 11 janvier 2005 a prévu une exception à cette disposition, qui ne s'applique désormais plus au corps enseignant du niveau primaire, aux titulaires de fonctions accessoires et aux personnes engagées à moins de 20%.
<b>VS</b>	Les fonctionnaires et employés d'Etat, des tribunaux et des établissements autonomes ne peuvent être membres du Grand Conseil (Art. 7, lettre c Loi sur les incompatibilités – en vigueur dès le 01.07.1998). La loi précise en outre que les incompatibilités visant les fonctionnaires ne s'appliquent pas, sauf disposition expresse, aux enseignants cantonaux et communaux (Art. 5).
<b>JU</b>	Les fonctionnaires de l'administration cantonale – à l'exception des



	enseignants – ne peuvent être ni député ni suppléant au Parlement (Art. 6, ch. 2 Loi d'incompatibilité)
--	---

**Cant Particularités (rangées plus ou moins par ordre de sévérité)**

<p><b>FR</b></p>	<p>L'ancienne loi sur l'exercice des droits politiques prévoyait que les fonctionnaires, agents et employés à plein temps ne pouvaient pas faire partie du Grand Conseil, à l'exception des membres du corps enseignant (Art. 79 I lettre b).</p> <p>L'article 49 de la nouvelle LEDP du 6 avril 2001 (RSF 115.1) est plus détaillé et complexe. Il dispose que ne peuvent être députés au Grand Conseil les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat engagés par le Conseil d'Etat ou l'une de ses Directions, lorsqu'ils participent à l'exercice du Pouvoir exécutif ou lorsqu'ils sont fortement impliqués dans la préparation des éléments sur lesquels le Grand Conseil se fonde pour prendre des décisions.</p> <p>Au nombre des personnes visées à l'alinéa 1 let. e, figurent notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) le chancelier ou la chancelière d'Etat, le vice-chancelier ou la vice-chancelière d'Etat, les secrétaires généraux et les chef-fe-s de service ;</li> <li>b) les collaborateurs et collaboratrices de la Chancellerie d'Etat ;</li> <li>c) les membres du commandement de la police ;</li> <li>d) les personnes qui exercent une fonction dirigeante au sein d'établissements cantonaux et d'entreprises au capital social desquels le canton participe à hauteur de 50 % au moins.</li> </ul>
<p><b>NE</b></p>	<p>L'ancienne constitution neuchâteloise prévoyait un régime très strict : les fonctionnaires et employés cantonaux - à l'exception des enseignants - ne pouvaient pas faire partie du Grand Conseil (Art. 31 I aCst NE).</p> <p>L'article 48 de la nouvelle Constitution neuchâteloise du 24 septembre 2000 est plus souple. Il prévoit que les membres du personnel de l'administration cantonale peuvent être membres du Grand Conseil, à l'exception du personnel d'encadrement, des membres du personnel qui disposent d'un pouvoir décisionnel ou de police, du personnel des autorités judiciaires et des services du Grand Conseil, ainsi que des collaboratrices et des collaborateurs de l'entourage immédiat du Conseil d'Etat et de la chancellerie d'Etat. La loi définit ces catégories, qui sont de fait énumérées dans une annexe à la loi sur les droits politiques intitulée « Liste des fonctions de l'administration cantonale incompatibles avec la qualité de député-e ou de député-e suppléant-e du Grand Conseil »</p>
<p><b>ZH</b></p>	<p>Selon l'ancienne <i>Wahlgesetz</i>, les fonctionnaires placés sous la surveillance immédiate du chef de Département ne pouvaient pas siéger au <i>Kantonsrat</i>, en particulier le ou la secrétaire général(e) du Département (§ 106. Ch. 2), alors que tous les autres fonctionnaires étaient éligibles au <i>Kantonsrat</i>.</p> <p>La nouvelle loi sur les droits politiques du 1<sup>er</sup> septembre 2003 (RS 161) prévoit à ses §§ 25 à 30 une réglementation extrêmement détaillée des incompatibilités les plus diverses, mais en ce qui concerne celle qui nous intéresse ici, le § 26 al. 2 lit. a conservé la même teneur que l'ancien § 106 Ch. 2.</p>
<p><b>GL</b></p>	<p>Les fonctionnaires désignés par la loi ne pouvaient pas appartenir au <i>Landrat</i> (Art. 75 I Cst &amp; Art. 27 Gesetz über die Behörden und Beamten des Kantons GL).</p> <p>Ce dernier texte a été abrogé et complété dans le contexte de la nouvelle <i>Personalgesetz</i> du 5 mai 2002, dont l'article 28 prévoit que ne sauraient appartenir au <i>Landrat</i> les fonctionnaires qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) en raison de leur position de cadres sont directement subordonnés à l'autorité d'un Chef de département ou du Chancelier,</li> </ul>

	b) dont la fonction est dans la classe de traitement 25 ou supérieure.
<b>ZG</b>	Les chefs de services et les fonctionnaires nommés par le <i>Kantonsrat</i> lui-même, ainsi que les magistrats du pouvoir judiciaire, ne peuvent pas faire partie du <i>Kantonsrat</i> (§ 21 III Cst ZG).

Cant	Particularités (rangées plus ou moins par ordre de sévérité)
<b>BS</b>	<p>L'ancienne Constitution prévoyait que le chancelier, le vice-chancelier, les secrétaires de Départements et leurs substituts, notamment, ne pouvaient pas appartenir au Grand Conseil (§ 32 aCst BS).</p> <p>La nouvelle Constitution du 23 mars 2005 est plus détaillée en la matière, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires. Elle prévoit à son article 71 al. 2 que les personnes occupant une fonction dirigeante dans l'administration, ou qui sont collaborateurs personnels de Conseillers d'Etat, ou encore qui reçoivent régulièrement des informations de la part du Conseil d'Etat ou informent aussi régulièrement ce dernier, ne sauraient appartenir au Grand Conseil.</p>
<b>BL</b>	<p>Les hauts collaborateurs de l'administration cantonale, les membres dirigeants d'entreprises publiques et les greffiers de tribunaux (de première et de seconde instance) ne peuvent pas faire partie du Landrat (§ 51 Cst BL).</p> <p>La loi sur la séparation des pouvoirs (G über die Gewaltentrennung) du 23 juin 1999 désigne expressément quelles sont les fonctions incompatibles avec la qualité de député (§§ 2 et 3). On y retrouve les membres dirigeants d'entreprises publiques, et pour les fonctionnaires le même genre de restriction qu'à BS.</p>
<b>TG</b>	<p>Une modification de l'article 29 al. 2 de la Constitution, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2004 dans le contexte de la suppression du statut de fonctionnaire, dispose que personne ne saurait appartenir à son autorité de surveillance directe. Au surplus, les membres des autorités judiciaires, des administrations et des établissements publics du canton qui ne sont <i>pas</i> élus par le peuple ne peuvent <i>pas</i> siéger au Grand Conseil. <i>A contrario</i>, ceux qui sont élus peuvent y siéger.</p>
<b>VD</b>	<p>L'ancienne Constitution vaudoise prévoyait uniquement que la fonction de greffier au Tribunal cantonal, notamment, était incompatible avec le mandat de député (Art. 75 aCst VD). Pour le reste, elle renvoyait à la loi (Art. 34 aCst VD), celle-ci disposant que l'acceptation d'une charge publique non obligatoire nécessite l'autorisation préalable de l'autorité de nomination (Art. 20 Loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales, abrogée depuis lors).</p> <p>L'article 90 al. 4 de la nouvelle Constitution vaudoise du 14 avril 2003 prévoit que les cadres supérieurs de l'administration cantonale ne peuvent pas être membres du Grand Conseil, et que la loi peut prévoir d'autres exceptions. A noter que la loi sur le personnel de l'Etat du 12 novembre 2001 n'en prévoit pas.</p>
<b>GE</b>	<p>Depuis le 24.12.1998, seules les fonctions de collaborateur de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat, de collaborateur du service du Grand Conseil et de cadre supérieur de la fonction publique sont notamment incompatibles avec le mandat de député (Art. 74 Cst GE), et depuis le 23 novembre 2006 celle de magistrat du pouvoir judiciaire.</p>
<b>LU</b>	<p>Les fonctionnaires cantonaux ne peuvent pas siéger au Grand Conseil si cette activité nuit à leur devoir de fonctions. Des exceptions peuvent être accordées par le Conseil d'Etat (Art. 36 ancienne <i>Personalverordnung</i>). A part cela, l'ancienne constitution cantonale du 29 janvier 1875 ne prévoyait</p>

aucune restriction en la matière.

Une nouvelle Constitution du 17 juin 2007 est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Son § 33 al. 2 et 3 revoit à la loi toute la question des incompatibilités entre Grand Conseil, Conseil d'Etat, tribunaux et fonctionnaires. A noter que la nouvelle *Personalverordnung* du 24 septembre 2002 ne prévoit (encore ?) aucune restriction.

Cant	Particularités (rangées plus ou moins par ordre de sévérité)
<b>SG</b>	<p>L'ancienne Constitution cantonale prévoyait que les fonctionnaires pouvaient faire partie du Grand Conseil (art. 101 Cst SG). Une autorisation de l'autorité de nomination était cependant nécessaire, qui pouvait être refusée lorsque l'activité en question nuisait à l'exercice de la fonction (Art. 89 <i>Staatsverwaltungsgesetz</i>).</p> <p>L'art. 34 al 3 de la nouvelle Constitution du 10 juin 2001 est un peu plus subtil. Il dispose que personne ne saurait appartenir à une autorité qui le surveille directement (« <i>Niemand darf einer Behörde angehören, die ihn unmittelbar beaufsichtigt.</i> »). La loi peut prévoir des exceptions.</p>
<b>AI</b>	<p>Le statut de fonctionnaire cantonal et la fonction de député cantonal semblent compatibles, sous réserve de l'accord de l'autorité de nomination (Art. 23 et 24 <i>Personalverordnung</i>).</p>
<b>AR</b>	<p>Le statut de fonctionnaire cantonal et la fonction de député cantonal semblent compatibles (Art. 63 Cst AR <i>a contrario</i>). La Constitution précise que les membres des autorités et les agents de l'administration cantonale doivent se récuser lorsque sont traitées des affaires qui les concernent</p>
<b>NW</b>	<p>Les membres de Tribunaux ou d'une autorité judiciaire élus par le <i>Landrat</i> ne peuvent pas être membres de ce dernier (Art. 36 <i>Gerichtsgesetz</i>). Les fonctionnaires cantonaux, même employés à plein temps, peuvent être membres du <i>Landrat</i> (Art. 5 <i>Behördengesetz a contrario</i>). L'autorisation de l'autorité chargée de la nomination demeure réservée (Art. 37 <i>Beamtengesetz</i>).</p>
<b>SZ</b>	<p>Les membres du Conseil d'Etat peuvent être membres du Kantonsrat (Art. 46 VII Cst SZ). L'exercice d'un mandat public est une activité accessoire soumise à autorisation (§ 46 <i>Vollzugsverordnung zur Personal- und Besoldungsverordnung</i>)</p>
<b>SH</b>	<p>Malgré le principe de la séparation des pouvoirs (Art. 26 I Cst SH), les fonctionnaires nommés par le Conseil d'Etat peuvent appartenir au Grand Conseil, tandis que les autorités nommées par le Grand Conseil et les membres de commissions extraparlimentaires doivent en majorité, ne pas appartenir à ce dernier (<i>Gesetz über die Gewaltentrennung</i>).</p> <p>Cf aussi la nouvelle loi sur le Grand Conseil (dont une des dispositions a été attaquée avec succès auprès du TF (ATF 123 I 97)</p>

## Annexe II – Aperçu de quelques interventions parlementaires récentes

- AG** Parlamentarische Initiative betr. konsequente Durchführung der Gewaltenteilung durch Neuregelung der Unvereinbarkeitsbestimmungen vom 22.12.1998 - Parlamentarische Initiativen 1998, Nr. 98.005812
- Motion betr. Unvereinbarkeitsgesetz vom 21.01.2003 (Ziel: Lehrerschaft sowie Pfarrerinnen/Pfarrer der Landeskirchen sind künftig gleich zu behandeln wie die Mitarbeitenden des Kantons) (Ablehnung)  
vom 16.04.2003 - Motionen 2003, Nr. 03.21
- FR** Motion: Incompatibilité avec le mandat de député (Idée: restreindre cette incompatibilité aux fonctions exécutives supérieures, comme à GE) (Développement du 04.10.1999) (Réponse du CE proposant de la transformer en postulat qui sera traité dans le cadre de l'examen de la L sur l'exercice des droits politiques)  
du 15.02.2000 - 063.99
- JU** Motion du 16.05.2001: "*Rendre les incompatibilités incompatibles*" (Demande la révision de la L sur les communes dans le but de clarifier les notions d'incompatibilités) (Acceptée; cf. Journal des débats du Parlement 2002, N° 2, p. 52)  
du 23.01.2002 - Motion 667
- TI** Iniziativa parlamentare del 15.09.2003 in merito a "Incompatibilità delle cariche e collisioni d'interesse" (Propone che il Gran Consiglio modifichi la Legge organica comunale, ed eventuali altre leggi correlate, inserendovi i membri degli Uffici patriziali nella lista dei casi di collisione di interessi per i municipali e i funzionari della Sezione enti locali nella lista dei cittadini che non possono assumere la carica di municipale) (Rapporto)  
del 22.01.2004 - Initiative parlamentari 2004
- Iniziativa parlamentare per la modifica della L sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 26.01.2004 (Conflitti d'interessi, incompatibilità) (Messaggio del CdS del 14.02.2005) (Rapporti di maggioranza e di minoranza)  
del 22.06.2005 - Progetto N. 5625 & R1 & R2
- Iniziativa parlamentare per una soluzione possibilmente globale del problema del conflitto di interesse (Conc. l'incompatibilità della carica di deputato al Gran Consiglio con un impiego pubblico cantonale dirigente e con una funzione dirigenziale analoga parastatale)  
del 20.02.2006 - Iniziative parlamentari 2006
- VS** Motion (de groupe) conc. la L sur les incompatibilités (1.017 anc. 1.489) (Idée: alléger un texte beaucoup trop strict et le remplacer par un texte ressemblant au modèle genevois) (Développement prévu en session de mai 2005, les 11 et 13.05.2005)  
du 08.02.2005 - Liste des motions développées en mai 2005, p. 18

Motion (de groupe) conc. la modification de la L sur les incompatibilités (Idée: permettre au personnel du RSV d'être élu au Grand Conseil) (1.110) (Développement prévu en session de février 2007)  
du 12.10.2006 - Liste des motions développées en février 2007, p. 29

Motion (de groupe) conc. RSV: Incompatibilités (1.018 anc. 4.491) (en collaboration avec le DSSE) (Idée: régler la question des incompatibilités des employés du Réseau Santé Valais) (Développement prévu en session de mai 2005, les 11 et 13.05.2005)  
du 09.02.2005 - Liste des motions développées en mai 2005, p. 20