

Date de dépôt : 12 janvier 2016

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi de de MM. Daniel Sormanni, André Python, Pascal Spuhler, Jean-Marie Voumard, Ronald Zacharias, Sandro Pistis, Jean-François Girardet, Thierry Cerutti, François Baertschi modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) (Pour clarifier les compétences des conseils municipaux !)

Rapport de majorité de M. Alberto Velasco (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Simone de Montmollin (page 17)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales a étudié, lors de ses séances du 1, 8, 15, 22 et 29 septembre 2015, sous la présidence de M. Raymond Wicky, le projet de loi modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) (Pour clarifier les compétences des conseils municipaux).

La commission était assistée par M^{me} Irène Renfer, Secrétariat général du Grand Conseil. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Christophe Vuilleumier,

Assistaient aux travaux de la commission :

- M. Michaël Flaks, Directeur général de l'intérieur
- M. Guillaume Zuber, Directeur du service de surveillance des communes

Introduction :

Le projet de loi qui vous est soumis a fait l'objet d'un rapport de commission (voir PL 11388-A). Suite à une demande de renvoi en commission lors du débat en plénière il vous est soumis avec les nouvelles conclusions issues des travaux de commission.

Un petit rappel pour indiquer que ce projet de loi a comme objectif de donner la possibilité pour tout Conseil municipal d'adopter une règle conférant à ses commissions le pouvoir d'amender un projet du Conseil administratif ou du maire. Cette possibilité a été déniée au Conseil municipal de la Ville de Genève au motif que celui-ci ne disposait pas du pouvoir d'édicter des règles de droit sur son propre fonctionnement. Alors que l'interprétation constante de l'article 30 LAC, tant par le Conseil municipal que par le Conseil d'Etat, admet, à juste titre, que le Conseil municipal peut adopter son règlement, lequel constitue manifestement un acte normatif.

Les auteurs soutiennent qu'aucune règle de la LAC n'interdit expressément au Conseil municipal de conférer à ses commissions le droit d'amender les projets du Conseil administratif ou du maire. Par conséquent, ils estiment qu'il est tout à fait possible, à l'instar de ce qui vaut pour le Grand Conseil, de faire voter le plénum du Conseil municipal sur un projet tel qu'amendé par une commission du Conseil municipal. La possibilité restant toujours ouverte de présenter au plénum un amendement tendant à revenir au projet initial. Une telle règle ne contreviendrait ni à la lettre ni à l'esprit de la LAC.

Les auteurs rappellent à cet égard que la jurisprudence du Tribunal fédéral admet qu'un acte normatif municipal, adopté conformément au droit cantonal, peut valoir loi formelle lorsqu'une telle exigence de base légale est requise (ATF 122 I 305, 312).

En guise de conclusion, et afin de lever toute interprétation juridique, ils proposent, à l'article 10 de la LAC, de permettre à une commission d'amender un projet du Conseil administratif, et en particulier le projet de budget, étant précisé qu'un amendement pourrait toujours être déposé au moment du débat en plénière pour revenir au projet initial. Par ailleurs, ils estiment que cette règle aurait l'immense avantage de permettre une rationalisation du débat budgétaire dans les communes, de gagner du temps, tout en respectant pleinement les droits du plénum

Travaux de la commission

Avant d'entamer les travaux, le Président rappelle que ce PL a été présenté le 25 mars 2014, et que différentes auditions ont ensuite été réalisées. Il détaille alors l'historique de cet objet :

PL 11388

- 25.03.2014: présentation du projet de loi par M. Sormanni.
- 01.04.2014: audition du Prof. T. Tanquerel.
- 08.04.2014: audition de M^{me} de Planta, Conseillère administrative de Collonge-Bellerive et présentation des compétences des conseils municipaux et des conseils administratifs par M. Guillaume Zuber, Directeur du service de surveillance des communes.
- 15.04.2014: audition de M. Rubeli Président du Conseil municipal de la Ville de Genève et de M^{me} Sumi secrétaire du bureau du Conseil municipal de la Ville de Genève.
- 29.04.2014: audition de l'ACG: M^{me} Kuffer-Galland et M. Rüttsche.
- 20.05.2014: audition de M^{me} Salerno.
- 27.05.2014: entrée en matière refusée.

PL 11388-A

- Rapport de majorité: M^{me} de Montmollin, en plénière proposition de renvoi à la CACRI.
- Rapport de minorité: M. Baertschi, proposition d'amendement Tanquerel à soumettre à la plénière.
- Séance plénière du Grand Conseil du 12 mars 2015: renvoi en commission.

Le Président rappelle encore que tous les documents relatifs au traitement du PL 11388 se trouvent à disposition des commissaires dans Accord et il procède à la lecture de la proposition d'amendement du professeur Tanquerel (1^{er} avril 2015) :

Al. 4 nouveau

Le Conseil municipal peut par règlement prévoir que les commissions peuvent modifier et amender les propositions qui leur sont soumises, y compris le projet de budget.

Le Président a procédé à la lecture de la proposition reformulée par messagerie :

En ajout à l'alinéa 3 actuel ou en alinéa 4 (les alinéas 4 et 5 actuels devenant les al. 5 et 6)

Le conseil municipal peut, par règlement, prévoir que les commissions sont habilitées à modifier et amender les propositions qui leurs sont soumises, y compris le projet de budget. Les propositions amendées sont soumises au conseil municipal, qui peut les amender.

Audition de M. Sormanni

M. Sormanni prend la parole et déclare que le changement de pratique dans les commissions municipales est intervenu après 2003, soit lorsqu'il a quitté le Conseil municipal de la Ville de Genève. Il mentionne que l'usage précédent était tel qu'il le propose dans ce projet de loi. Il observe en outre que la LAC n'a pas changé et que cette modification a été apportée en fin de compte par le Service de surveillance des communes. Il pense dès lors qu'il ne serait pas nécessaire de modifier la LAC pour en revenir à la pratique précédente, comme l'estime le professeur Tanquerel.

Il remarque ensuite qu'il n'est pas question de modifier les compétences du Conseil administratif et du Conseil municipal au contraire de ce qu'indique l'avis de droit qui a été demandé par le département. Et il pense que le plus simple serait finalement de suggérer cette pratique dans la loi. Il invite donc les commissaires à accepter ce projet de loi avec l'amendement proposé en page 43 du précédent rapport soit le PL 11388-A.

Il remarque qu'il est démoralisant de constater que les conseillers municipaux n'ont pas le droit d'amender les propositions qui leur sont faites et il pense que laisser cette possibilité permet de faciliter les travaux. Il répète que les compétences du Conseil administratif ne sont pas remises en question et il rappelle encore que le projet avait été refusé la première fois de justesse.

M. Sormanni répond qu'il parle de l'amendement indiqué en page 43.

Questions des commissaires

Une commissaire (EAG) rappelle que les conseillers municipaux présentent également des objets et ajoute qu'il est évidemment intéressant que ces objets soient mis en discussion devant le plénum. Elle observe par ailleurs que cette proposition institue une forme d'inégalité entre les conseillers municipaux puisque certains d'entre eux connaîtront le projet en question dans son ensemble alors que d'autres uniquement dans sa forme

amendée. Elle pense qu'il est donc logique que la plénière voit le projet originel.

M. Sormanni répond que la proposition concerne évidemment tous les projets. Il rappelle toutefois que la séance plénière peut soit traiter un projet, soit le renvoyer en commission et que de ce fait tout le monde aura donc les mêmes droits et que chacun aura connaissance du texte originel. Il pense en fin de compte que c'est la situation actuelle qui est plus confuse et il ajoute avoir l'impression qu'une montagne est faite avec cette proposition qui suggère une petite modification de pratique, laquelle est d'ailleurs en usage dans de nombreux Conseils municipaux. Il remarque qu'il convient de dépolitiser ce projet.

La commissaire remarque que cette proposition lui donne l'impression d'une censure et elle rappelle que rares sont les commissaires qui lisent toutes les propositions. Elle pense que cet amendement va concerner tous les objets et pas uniquement le budget, et elle ne comprend pas quel en est l'intérêt.

Un commissaire (S) remarque que les rapports des commissions du Grand Conseil comportent tant les amendements que les textes originaux. Il mentionne ensuite que lorsqu'un objet est déposé, ledit objet appartient au Grand Conseil ou au Conseil municipal, il précise qu'il est toujours possible de le retirer mais il mentionne qu'il devrait être possible de le modifier sans que ce soit une hérésie.

Le Président signale que le rapport comporte toujours le projet de loi amendé et non le PL originel.

Un commissaire (PLR) déclare que M. Sormanni n'aimerait donc pas perdre le travail qui a été mené en commission et il comprend tout autant que la commissaire EAG qui indique que les élus doivent pouvoir avoir accès au projet originel. Il se demande alors quelle serait la situation si un auteur d'un PL avait à proposer des amendements sur son propre projet, lequel aurait été complètement modifié en commission.

M. Sormanni répond que c'est la démocratie qui s'exprime, pense que c'est assez logique et remarque que même si le Grand Conseil est de nature différente que le Conseil municipal, il devrait être possible d'adopter un fonctionnement similaire au sein de ce dernier. Il ne pense pas que cette manière de faire dénature le travail démocratique et insiste pour dire qu'il n'est pas normal que les travaux réalisés en commission soient perdus et soient redoublés en séance plénière.

Un commissaire (MCG) relève, en page 4, la pratique de la commune de Meyrin qui ne respecte pas la LAC ni son propre règlement. Il précise que tous les amendements sont faits en commission et observe en l'occurrence

avoir dû voter contre un projet qu'il avait lui-même proposé. Il demande alors si M. Sormanni connaît des conseils municipaux qui pratiquent comme il le propose et qui ont modifié leur usage afin de se mettre en conformité avec la loi.

M. Sormanni répond par la négative en indiquant que la LAC n'a pas changé. Il ajoute avoir siégé au Conseil municipal de 1979 à 2003 et que cet usage est alors resté en vigueur tout au long de ces années.

Une commissaire (PLR) rappelle que le rapport est le reflet exact des travaux de la Commission, qui ne souhaitait pas entrer en matière sur le PL. Elle ajoute que l'amendement a été déposé ultérieurement en séance plénière.

M. Zuber intervient et rappelle que l'article 90, alinéa 1, avait vu une proposition de modification, laquelle avait été refusée par le Service de surveillance des communes. Il ajoute que cette dernière ne peut pas être présente dans l'ensemble des conseils municipaux et ne peut donc donner un retour que lorsqu'elle est informée d'une situation. Il pense en l'occurrence qu'il serait nécessaire de rappeler à la commune de Meyrin la pratique normale devant être suivie. Il rappelle ensuite qu'il a été répondu à la Ville de Genève, qu'une modification de l'usage en cours nécessitait une modification de la LAC.

M. Sormanni observe que le changement de la pratique précédente s'est pourtant opéré sans que la loi ait été modifiée. Il répète que le professeur Tanquerel indique également qu'il n'est pas nécessaire de modifier la loi pour revenir à l'usage précédent.

M. Flaks déclare qu'accepter cette modification reviendrait à un renversement des compétences. Il mentionne que les exécutifs qui fonctionnent de cette manière reprennent en effet à leur compte les amendements qui sont proposés.

Sans autre demande d'audition le président procède à l'ouverture de la discussion.

Discussion

Une commissaire (EAG) revient sur la manière de présenter les objets en plénière et informe que son groupe pense qu'il serait possible de présenter au plénum l'objet proposé initialement, le rapport, et procéder au vote de l'objet amendé. Elle précise que le rapport devrait, quoi qu'il en soit, comporter le projet initial.

Un commissaire (S) déclare qu'il faudrait entrer en matière sur ce PL puisque la problématique semble en effet importante. S'agissant de la

remarque d'EAG il rappelle alors que les commissaires ont toujours le projet de budget initial et le projet amendé. Il signale également que le budget de la Ville de Genève est travaillé au sein des commissions spécialisées qui procèdent à des amendements de manière sérieuse et indique que ces amendements sont ensuite oubliés en séance plénière, ce qui est regrettable. Il remarque que la situation n'est évidemment pas similaire dans les petites communes, mais il répète que ce projet de loi semble faire sens pour les grandes communes.

Le groupe UDC rappelle que le vote sur cet objet avait été très partagé et il pense qu'il ne faut pas sous-estimer le travail des commissaires. Il observe par ailleurs que l'amendement de M. Tanquerel ne va ni dans un sens ni dans l'autre, et il rappelle que le Conseil d'État est en train de négocier avec l'ACG pour la répartition des tâches. Il propose dès lors de voter l'entrée en matière et de geler ensuite ce PL.

Le groupe MCC pense qu'il est regrettable de ne pas avoir voté l'entrée en matière puisque cette décision a finalement fait perdre du temps et il observe qu'entrer en matière permettrait de discuter des dispositions et de proposer éventuellement des amendements. Il rappelle que certaines pratiques différentes existent dans les communes du canton comme Meyrin et il pense qu'il est nécessaire de permettre plus de souplesse, du sur-mesure, aux communes comme le propose M. Tanquerel.

Le groupe PDC déclare que son groupe n'était pas entré en matière en se basant sur l'audition des différents magistrats communaux. Il pense que c'est en fin de compte un problème qui concerne essentiellement la Ville de Genève et il remarque cela étant, cette proposition pourrait effectivement être bénéfique pour les commissions municipales de la Ville de Genève et clarifier la situation dans les communes, comme l'exemple de Meyrin l'a démontré. Il ajoute qu'il se prononcera donc en faveur de l'entrée en matière.

Le groupe PLR rappelle le nombre de séances qui ont été consacrées à ce projet et il remarque que ce dernier revient en commission. Il ne croit pas qu'il s'agisse là d'un très bon travail et il observe ensuite à l'attention du groupe MCG qu'il parle de souplesse et de sur-mesure dans ce projet alors qu'il s'y opposait dans le projet précédent. Il demande alors une nouvelle audition de l'ACG puisque le sujet est repris à zéro, ce avant l'entrée en matière et il déclare, cela étant, que son groupe maintiendra sa position et ne votera pas l'entrée en matière.

Le groupe (S) déclare que l'audition de l'ACG a eu lieu et il ne croit pas que son avis aura changé. Il pense que c'est une perte de temps et il ajoute qu'il convient de rentrer en matière et de travailler sur le sujet. Il rappelle

également qu'il manquait un commissaire socialiste lors de la séance qui a vu le vote de refus de l'entrée lors du précédent traitement et que sans cette absence, l'entrée en matière était acceptée ainsi que la proposition d'amendement.

Une commissaire (PLR) remarque qu'il s'agit en l'occurrence de traiter l'amendement déposé en séance plénière et dès lors cette audition serait utile. Elle rappelle par ailleurs que le PL 11585 a été adopté entre temps et qu'il convient de réfléchir aux mécanismes communaux et de ce fait ce sont donc des points nouveaux à prendre en compte dans le cadre de cette audition.

Les commissaires (MCG) rappelle que c'est le PLR qui a demandé le renvoi en commission de cet objet et il ajoute que l'ACG représente les exécutifs communaux alors que cette problématique concerne directement les délibératifs. Il évoque alors l'audition du bureau du Conseil municipal de la Ville de Genève qui était en faveur de ce projet. De même ils soulignent que M^{me} Kuffer-Galland a déjà donné sa réponse qui figure dans les documents. Il ne croit pas qu'une nouvelle audition constitue un très bon travail.

Le groupe (EAG) rappelle qu'il y a d'autres auteurs que les Conseils administratifs qui présentent des projets et elle pense qu'il serait intéressant d'entendre l'ACG à cet égard.

Les commissaires PLR et PDC rappellent que le comité de l'ACG doit être renouvelé le 26 septembre et ils pensent qu'il pourrait être utile de l'entendre dans sa nouvelle composition.

Audition de l'ACG

Soumise au vote la décision d'auditionner l'ACG **est refusée** par :

5 oui (4 PLR, 1 EAG) ; 9 non (3 S, 1 Ve, 2 UDC, 3 MCG) et 1 abstention (PDC)

En réponse à un commissaire qui considère que le problème soulevé par ce PL pourrait être résolu par un règlement et non par une loi, il lui est répondu que c'est précisément parce qu'un règlement ne peut pas régler ce problème qu'il convient de changer la loi.

Le groupe des verts déclare que son groupe entrera en matière sur cette proposition.

Procédure de vote

Vote d'entrée en matière

Soumise au vote l'entrée en matière **est acceptée** par :

10 oui (3 S, 2 UDC, 3 MCG, 1 Ve, 1 PDC) et 5 non (4 PLR, 1 EAG)

A la suite de ce vote le groupe EAG déclare qu'il présentera un amendement lors du deuxième débat.

Deuxième débat

Lors de la reprise des travaux le Président rappelle que la Commission en était restée aux amendements du MCG et du parti socialiste portant sur l'article 10.

Le groupe (S) prend la parole et déclare que cet amendement reprend la proposition de M. Tanquerel avec une dimension potestative.

Le groupe MCG déclare que la proposition qui est faite va également dans le sens de la représentante de l'ACG, et il pense que c'est un bon dispositif. Il indique que la formulation qui est proposée permet aux communes de fonctionner comme elles le font actuellement puisque l'alinéa 3 n'est pas modifié. Il remarque que c'est en fin de compte la possibilité laissée aux communes qui est exceptionnelle.

M. Flaks demande si les commissaires entendent que la proposition de l'exécutif figure dans le rapport, ou si seul le projet amendé doit être soumis au plénum du Conseil municipal.

Le groupe socialiste pense qu'il est préférable d'avoir les deux versions du projet dans le rapport.

Le groupe PDC déclare que son groupe est en faveur de cet amendement et il ajoute qu'il lui semble nécessaire que la version initiale du Conseil administratif figure dans le rapport présenté en séance plénière. Il se demande alors quelle sera la démarche auprès des communes puisque les communes qui ont la pratique décrite par le groupe MCG devront être remises à l'ordre.

M. Zuber répond qu'un courrier sera envoyé aux exécutifs des communes qui feront le nécessaire auprès des conseils municipaux et il précise que les communes auront un délai pour modifier leur pratique.

Le groupe EAG déclare qu'il est important que le projet initial soit présenté dans le rapport et il pense qu'il faudrait également l'indiquer dans l'amendement afin que ce point soit bien respecté.

Le groupe PLR rappelle que les députés ont tous les textes originaux et il déclare, pour leur part, ne pas avoir besoin du texte original dans le rapport. Il remarque alors qu'il n'est pas possible de transformer les conseils municipaux en Grands Conseils. Il demande alors le report du vote à la prochaine séance et il déclare que son groupe refusera ce projet.

Le groupe (S) propose de passer au vote et il mentionne qu'il suffira d'indiquer dans le rapport l'esprit de la disposition.

Le groupe d'EAG déclare que son opposition de la semaine passée relevait de sa crainte de voir des projets provenant de Conseillers municipaux occultés. Il mentionne que l'amendement proposé n'est pas contraignant et il pense qu'il n'y a aucun danger. Il rappelle qu'il est possible de faire des amendements généraux et il déclare donc que placer dans le rapport le projet initial et le projet voté par le délibératif semble important.

Le groupe des verts déclare qu'il votera cet amendement.

Le groupe (UDC) déclare que c'est une usine à gaz qui va être montée en suivant la proposition d'EG.

Le groupe socialiste déclare qu'ils avaient avec le groupe MCG un amendement à proposer.

A la suite de quoi le groupe MCG prend la parole et remarque que son groupe maintient son amendement. Il ajoute qu'il soutiendra par ailleurs le sous-amendement d'EAG portant sur l'adjonction du projet initial. Il observe que cette proposition est une formalisation dans la loi d'une pratique puisque ces projets de loi sont inscrits à l'ordre du jour et sont publics. Il précise en outre que ces projets sont présentés en séance plénière avant d'être renvoyés en commission et il pense donc que cette adjonction est quelque peu superfétatoire, mais il mentionne qu'elle a le mérite de la clarté.

Le groupe PDC déclare qu'il soutiendra l'amendement MCG-socialiste d'origine et il remarque que le sous-amendement d'EAG est superflu. Il rappelle que c'est la séance plénière qui décide en fin de compte du projet de budget et il ajoute qu'il est donc logique que le Conseil administratif vienne en séance avec le projet initial.

Le groupe PLR salue la volonté de préciser le cadre mais il mentionne qu'il maintient sa position de départ puisque toute cette problématique est issue de la Ville de Genève dont les Conseillers municipaux qui siègent dans les commissions ne parviennent pas à s'entendre avec le Conseil administratif. Il ajoute que la plupart des autres communes ne rencontrent pas de problème et trouvent des solutions consensuelles et il estime que l'amendement proposé représente en fin de compte une complexification pour les petites communes. Il signale que des communes adopteront

vraisemblablement ces pratiques en pensant que ces dernières pourraient leur apporter quelque chose, et il mentionne que cela sera contre-productif. Enfin, il remarque que les Conseillers administratifs seront découragés de faire le travail en commission puisqu'ils devront le répéter en séance plénière il ne croit pas que ces propositions s'inscrivent dans l'esprit consensuel suisse. Il déclare qu'ils refuseront donc les amendements.

Le groupe MCG rappelle que l'ACG n'a rien contre le mécanisme proposé s'il est facultatif et il ajoute que certains groupes ont réévalué la situation en prenant des contacts avec leurs sections communales. Il pense qu'il est intéressant d'avoir une option adaptable à toutes les communes. Il rappelle en outre que la Ville de Genève regroupe 40% de la population et il pense qu'il est logique de prévoir un système qui fonctionne pour celle-ci. Il ne croit pas qu'il faille imposer une pratique à toutes les communes mais il déclare qu'il semble pertinent de laisser des portes ouvertes.

Le groupe des verts déclare que son groupe acceptera l'amendement et le sous-amendement.

A la suite de quoi le Président passe au vote de l'amendement proposé par le MCG, soit **la suppression de l'article 10**, alinéa 3 :

Cet amendement est accepté par :

9 oui (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 MCG) et 5 non (3 PLR, 2 UDC)

Ensuite le président présente l'amendement MCG / Socialiste :

Art. 10. alinéa 4 nouveau (les alinéas 4 et 5 actuels devenant les al.5 et 6)

« Le conseil municipal peut, par règlement, prévoir que les commissions sont habilitées à modifier et amender les propositions qui leur sont soumises, y compris le projet de budget. Les propositions amendées sont soumises au conseil municipal, qui peut les amender » :

Ensuite le président lit le sous-amendement d'EAG :

*« Le conseil municipal peut, par règlement, ... amendées, **accompagnées du projet initial**, sont soumises ... , qui peut les amender » :*

Soumis au vote ce sous-amendement à l'amendement MCG/Soc est **accepté** par :

8 oui (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 3 MCG) 6 non (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC)

L'Art. 2 est adopté sans opposition

Troisième débat :

Le groupe MCG déclare que les travaux ont été laborieux et il rappelle qu'il avait été souhaité de modifier la LAC pour régler des situations problématiques, mais il observe maintenant que la LAC est à nouveau amendée pour réintégrer les pratiques antérieures qui donnaient satisfaction. Il mentionne que les minorisés en commission pourront donc rediscuter leur proposition en séance plénière et il observe que la solution de M. Tanquerel, qui est finalement retenue, donne l'opportunité aux communes d'utiliser la procédure de leur choix. Il rappelle toutefois que ces points seront encore discutés dans les conseils municipaux qui devront adapter leur règlement. Il demande alors si les règlements communaux doivent passer par la CACRI.

Un commissaire (S) répond par la négative.

Le groupe PLR déclare qu'il maintiendra sa position et il rappelle que Genève a 45 communes et que ces changements ne concernent en fin de compte que cinq communes, lesquelles sont particulièrement politisées. Elle mentionne que ce projet est en train de surcharger le travail des 40 autres communes, ce d'autant plus qu'il est difficile d'avoir des personnes qui s'engagent dans la politique communale.

Le groupe UDC déclare que ce projet de loi concerne essentiellement la Ville de Genève et il se demande s'il serait possible d'introduire ces éléments dans les règlements des communes plutôt que d'établir des PL.

Le groupe socialiste déclare ne pas voir en quoi ce projet donnera plus de travail aux petites communes et il ajoute que son groupe acceptera le projet de loi tel qu'amendé.

Le groupe PDC déclare que les auditions réalisées ont permis de démontrer que l'amendement qui est proposé représente une sortie honorable donnant la possibilité aux communes de modifier leur statut en fonction de leurs besoins. Il ajoute que son groupe acceptera donc ce projet.

Le groupe des verts déclare que son groupe soutiendra ce projet et il rappelle que ce même système fonctionnait avant au sein de la Ville de Genève et ne posait pas de problème. Et il observe que la situation va donc revenir à ce qu'il en était avant.

Un commissaire (UDC) rappelle que la présidente des communes était opposée à ce projet. Ce à quoi un commissaire (MCG) déclare que la présidente de l'ACG était contre le projet de loi initial, mais il rappelle qu'elle n'était pas opposée à une disposition facultative et que tout ce travail n'aurait pas pu être réglé au travers du règlement puisque la Surveillance des communes ne le permettait pas au vu de la LAC.

A la suite de quoi et sans autre commentaires le président procède au vote final du projet de loi PL 11388-A tel qu'amendé

Soumis au vote le PL 11388-A, tel qu'amendé **est accepté** par :

11 oui (3 S, 1 PDC, 1 EAG, 1 Ve, 2 UDC, 3 MCG) et 3 non (3 PLR)

Remarques du rapporteur

Bien que les conseils municipaux soient des délibératifs, ils sont dotés, notamment celui de la ville de Genève, de prérogatives législatives et à ce titre les élus peuvent présenter des propositions de règlement. De même, la plénière qui délègue l'étude des objets à diverses commissions en fonction des sujets peut leur déléguer le pouvoir d'amender ces objets et de présenter à la plénière l'objet amendé tel que sorti de commission. C'est dans ce sens que s'est prononcé le professeur T. Tanquerel dans son écrit et lors de son audition à la commission.

Les élus du PLR considèrent que c'est un problème qui affecte principalement les grandes communes et principalement la Ville de Genève. Soit, mais alors il ne faut pas prétexter ces communes sous prétexte que dans la pratique des petites communes les choses se déroulent dans les meilleurs mondes. Ce n'est pas parce que dans une commune on peut traiter directement l'étude du budget en plénière vu la taille de sa plénière qu'il en va de même pour les grandes communes.

Enfin, voilà des délibératifs qui envoient par exemple, le budget, au sein d'une commission des finances pour qu'il soit étudié et dont les prérogatives de celle-ci fait qu'après de nombreuses et longues séances ils peuvent tout dire, mais surtout pas proposer à la plénière un budget tel que la commission estime qu'il faudrait soumettre au vote ! Quitte à ce que la plénière revienne sur la proposition originelle. Le fait qu'actuellement, pour ces communes, le travail qui a été fait en commission se répète en plénière avec les nombreux amendements est sujet à rallonger les heures de débat inutilement et surtout de priver une majorité démocratique de la commission d'obliger la minorité de définir en plénière sur la proposition qui lui est faite.

Conclusion

Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi PL 11388-A eu égard aux éléments qui vous ont été exposés tout au long de ce rapport vous recommande d'accepter ce projet de loi.

Projet de loi (11388)

modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) (Pour clarifier les compétences des conseils municipaux !)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modification

La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, est modifiée
comme suit :

Art. 10 al. 4 (nouveau, les al. 4 et 5 anciens devenant les al. 5 et 6)

⁴ Le conseil municipal peut, par règlement, prévoir que les commissions sont
habilitées à modifier et amender les propositions qui leur sont soumises, y
compris le projet de budget. Les propositions amendées, accompagnées du
projet initial, sont soumises au conseil municipal, qui peut les amender.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la
Feuille d'avis officielle.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL
*Commission des affaires communales,
 régionales et internationales*

Séance du 29.09.2015

PL 11388-A

| Teneur LAC | Teneur PL 11388-A | Amendements 2 ^{ème} débat |
|--|---|---|
| <p>Art. 10 Commissions ¹ Le conseil municipal peut désigner dans son sein des commissions nommées pour la durée de la législature (commissions permanentes) ou pour étudier un objet déterminé (commissions ad hoc). ² Les commissions sont présidées par un de leurs membres. ³ Les commissions font rapport au conseil municipal sur l'objet de leurs travaux. ⁴ Sauf disposition contraire, les séances des commissions ne sont pas publiques. Elles ont lieu à huis clos pour l'examen des objets à traiter à huis clos devant le conseil municipal. ⁵ Les procès-verbaux des séances de commissions ne sont pas publics.</p> | <p>Art. 10 al. 3 (nouvelle teneur) ³ Les commissions font rapport au conseil municipal sur l'objet de leurs travaux; elles peuvent modifier et amender les propositions qui leurs sont soumises, y compris le projet de budget. Les propositions amendées sont soumises telles quelles au conseil municipal qui peut les amender.</p> | <p>Amendement MCG/S Art. 10 al. 3 supprimé</p> <p>Art. 10, al. 4 (nouveau) (les al. 4 et 5 actuels devenant les al. 5 et 6) Le conseil municipal peut, par règlement, prévoir que les commissions sont habilitées à modifier et amender les propositions qui leurs sont soumises, y compris le projet de budget. Les propositions amendées sont soumises au conseil municipal, qui peut les amender.</p> <p>Sous-amendement EAG Le conseil municipal peut, par règlement, prévoir que les commissions sont habilitées à modifier et amender les propositions qui leurs sont soumises, y compris le projet de budget. Les propositions amendées, accompagnées du projet initial, sont soumises au conseil municipal, qui peut les amender.</p> |

Date de dépôt : 18 novembre 2015

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Simone de Montmollin

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le rapport sur le projet de loi 11388-A, lors de son traitement en séance plénière le 12 mars 2015 est renvoyé à la Commission des affaires communales, régionales et internationales, après le dépôt d'un amendement par le groupe MCG. Cet amendement figurait dans le rapport de minorité, sous le nom « proposition Tanquerel ». Pour rappel, la commission n'était pas entrée en matière sur le PL 11388 lors de son traitement au printemps 2014. Or l'amendement MCG déposé en plénière visait non pas à modifier l'article 10, al. 3 LAC, mais à ajouter un nouvel alinéa 4. Cet alinéa devait permettre aux communes qui le souhaitaient de décider de la procédure de traitement des objets soumis aux commissions de leur conseil municipal, et ce par voie réglementaire.

Art. 10 Commissions (teneur actuelle LAC)

¹ Le conseil municipal peut désigner dans son sein des commissions nommées pour la durée de la législature (commissions permanentes) ou pour étudier un objet déterminé (commissions ad hoc).

² Les commissions sont présidées par un de leurs membres.

³ Les commissions font rapport au conseil municipal sur l'objet de leurs travaux.

⁴ Sauf disposition contraire, les séances des commissions ne sont pas publiques. Elles ont lieu à huis clos pour l'examen des objets à traiter à huis clos devant le conseil municipal.

⁵ Les procès-verbaux des séances de commissions ne sont pas publics.

PL 11388-A, modification Art. 10, al. 3 (non entrée en matière)

³ Les commissions font rapport au conseil municipal sur l'objet de leurs travaux; *elles peuvent modifier et amender les propositions qui leurs sont*

soumises, y compris le projet de budget. Les propositions amendées sont soumises telles quelles au conseil municipal qui peut les amender.

Amendement MCG/S (après renvoi en commission)

Art. 10 al. 3 supprimé

Art. 10, al. 4 (nouveau) (les al.4 et 5 actuels devenant les al. 5 et 6)

Le conseil municipal peut, par règlement, prévoir que les commissions sont habilitées à modifier et amender les propositions qui leur sont soumises, y compris le projet de budget. Les propositions amendées sont soumises au conseil municipal, qui peut les amender.

Sous-amendement EAG à l'amendement MCG/S (après renvoi en commission)

Art. 10 al. 3 supprimé

Art. 10, al. 4 (nouveau) (les al.4 et 5 actuels devenant les al. 5 et 6)

*Le conseil municipal peut, par règlement, prévoir que les commissions sont habilitées à modifier et amender les propositions qui leur sont soumises, y compris le projet de budget. Les propositions amendées, **accompagnées du projet initial**, sont soumises au conseil municipal, qui peut les amender.*

La Commission s'est donc prononcée sur ce sous-amendement et l'a accepté par 8 voix (1 EAG, 3 Socialistes, 1 Vert, 3 MCG) contre 6 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC), avant d'adopter l'ensemble de la disposition par 11 contre 3 (PLR).

En adoptant cette modification de la LAC, les conseils municipaux pourront choisir leur *modus vivendi* et modifier ou non leur règlement en conséquence. Les communes pourront choisir si elles veulent laisser les Conseillers municipaux faire des modifications aux propositions qui leurs sont soumises en commission et présenter leur version amendée au conseil municipal en lieu et place de la proposition de l'auteur. Ou si elles souhaitent maintenir le système qui prévaut, à savoir: les commissions du conseil municipal acceptent ou refusent des délibérations. Dans ce dernier cas, il appartient à l'exécutif (s'il est l'auteur de la proposition), de retravailler une nouvelle proposition, en tenant compte des conclusions de la commission et qui pourra être soumise au conseil municipal. Les Conseillers municipaux restent libres de déposer des amendements en plénière si nécessaire.

Il est avancé, pour soutenir cette modification, qu'elle permettrait de « légaliser ce que certaines communes font déjà », comme à Meyrin par exemple ou de répondre à une volonté déjà exprimée par des Conseillers municipaux de la Ville de Genève. Notons au passage que toutes les autres communes ne semblent pas avoir besoin d'un tel dispositif pour respecter la loi en vigueur et fonctionnent à satisfaction.

Conséquences pour le fonctionnement des Communes ?

Accepter cette modification, c'est officialiser un système de pratiques différenciées entre les communes, alors qu'une pratique uniforme pour l'ensemble du canton de Genève devrait être la règle.

Cette manière de procéder comporte « *un risque de déséquilibrer le système institutionnel en compliquant les débats et en générant une confusion de compétences entre les différents organes communaux* » avait affirmé M^{me} Kuffer-Galland lors de son audition sur le PL 11388. Ce risque, même rendu « facultatif » par le sous-amendement proposé demeure toujours.

En effet, cette modification aura une portée étendue puisqu'elle concernera toutes les fonctions délibératives soumises à référendum, telles que décrites à l'art. 30 LAC.

Par exemple, le projet de budget qui doit être présenté par son auteur, à savoir l'exécutif (LAC art. 48, let b, c, d). Avec cette nouvelle disposition, la proposition amendée par la commission sera présentée au conseil municipal, la version initiale de l'exécutif étant jointe pour information mais pas soumise à délibération. Les Conseillers municipaux et l'exécutif déposeront ensuite leurs amendements. Il n'y a donc pas ici à espérer de gain de temps.

L'analogie faite par les auteurs du projet avec le système qui prévaut au Grand conseil est problématique et erronée.

Elle repose sur l'idée selon laquelle le travail d'un conseil municipal de 80 personnes est plus proche de celui du Grand conseil de 100 personnes que d'un autre conseil municipal de 9 personnes. Or la taille du conseil ne saurait être une démonstration de l'analogie entre ces deux organes, tant les différences sont nombreuses.

Les prérogatives du Grand conseil et du Conseil municipal diffèrent

A l'échelle communale, on parle de « compétences délibératives » car les conseils municipaux ne peuvent pas fixer des règles de droit ni de comportement vis-à-vis de l'exécutif communal. La haute surveillance sur

l'exécutif communal est assurée par le canton et non par le conseil municipal (au contraire du Grand Conseil qui lui exerce cette surveillance sur le Conseil d'Etat). Par exemple, le Service de surveillance des communes refuse systématiquement les délais que les Conseillers municipaux veulent parfois fixer aux Conseillers administratifs. Rappelons ici que les communes prennent des décisions d'ordre réglementaire dans le cadre des compétences qui leur sont déléguées par le canton. C'est au conseil administratif, Maire et adjoints que revient cette charge. Le conseil municipal, lui, exerce des fonctions délibératives sur tous les objets soumis à référendum (Art. 30 LAC) et consultatives pour le surplus.

En conséquence, les débats sont organisés de manière très différente

La procédure en un seul débat prévaut, à l'exception de la Ville de Genève qui a instauré une procédure en 3 débats (et cette procédure longue n'est pas étrangère à la durée des débats que connaît la Ville de Genève).

Pourquoi la minorité est défavorable à ce projet ?

Les objectifs affichés par l'auteur du projet initial et repris par les auteurs des amendements sont le *gain de temps* et la *valorisation du travail des Conseillers municipaux*. La minorité estime qu'aucun de ces deux objectifs ne sera atteint par cette nouvelle prérogative donnée aux Conseillers municipaux.

Aucun gain de temps, seul le porteur de l'amendement change.

Deux cas de figure sont possibles :

1) Pas de divergence entre l'auteur de la proposition et la commission

Dans les situations où l'auteur de la proposition trouve une solution concertée avec la commission, il n'y aura aucune différence entre les deux systèmes, donc aucun intérêt en faveur de ce projet. C'est l'écrasante majorité des situations vécues au sein des Communes genevoises.

2) La proposition de la commission diverge de celle de l'auteur

Dans le cas où une commission adopte une version divergente de celle de l'auteur, ce nouveau système aura pour conséquence d'obliger le conseil municipal à traiter la proposition de la commission, ce qui actuellement requiert une majorité du conseil municipal et se fait par voie d'amendement. La version initiale de l'auteur serait jointe pour information mais pas soumise à délibération.

Rappelons que les Conseillers municipaux tout comme les Conseillers administratifs conservent leur pleine et entière prérogative quant au dépôt d'amendements durant les débats du conseil municipal.

Cette nouvelle procédure induirait en fait **un renversement du fardeau de l'amendement, mais aucun gain de temps.** Alors qu'actuellement, ce sont les Conseillers municipaux qui doivent déposer les amendements discutés en commission et qui n'auraient pas été repris par l'exécutif dans la proposition soumise au conseil municipal, avec ce nouveau système, ce seraient les Conseillers administratifs, respectivement Maire ou adjoints qui devraient déposer leurs amendements pour discuter de leur propre version.

Lors du débat au conseil municipal, et en fonction des discussions, il n'est pas rare que l'exécutif veuille modifier ou retirer son projet, voire l'amender. Avec ce nouveau système, l'exécutif devra d'abord obtenir le retour à sa version par voie d'amendement. S'il ne l'obtient pas ou que le conseil municipal adopte une version qu'il ne soutient pas, l'exécutif se verrait imposer par le délibératif un objet qu'il ne veut/peut pas défendre. Ce cas de figure n'est pas sans conséquence et il est aisé d'anticiper le **bouleversement du processus de discussion au sein des instances démocratiques des communes** que ce mode de faire ne manquera pas de susciter.

Valoriser le travail des commissaires et... dévaloriser celui des magistrats ?

L'art. 10 al 3 de la LAC dispose que « les commissions font rapport au conseil municipal sur l'objet de leurs travaux ». Cela se traduit, dans le règlement actuel de la Ville de Genève, par le fait qu'un rapport du Président de la Commission, puis des rapporteur-e-s de majorité et minorité, soient présentés. En cela, le travail des commissaires est respecté et leurs conclusions sont présentées au conseil municipal si les conditions sont remplies. Les amendements qui en découlent sont proposés d'office par le Bureau du conseil municipal et votés par l'assemblée.

Or le système proposé offrirait certes l'assurance qu'un vote majoritaire en commission se traduise par une discussion automatique en plénière sur la version retenue. Mais a contrario, elle aurait pour conséquence que l'exécutif doive déposer des amendements pour pouvoir discuter de ses propres propositions.

Conclusion

Si nécessité il y a de revoir les mécanismes décisionnels au sein des Instances communales, au regard par exemple de l'évolution démographique ou des tâches qui leur sont confiées, il s'agit de le faire de manière ordonnée et cohérente.

La minorité soutient ici, qu'une modification de la LAC doit profiter à toutes les communes. Elle ne saurait conduire à des disparités de fonctionnement entre elles ce que le caractère facultatif de ce projet ne manquera pas de générer. Par ailleurs, elle est d'avis qu'une réforme des processus qui touche l'ensemble des prérogatives du conseil municipal (toutes les fonctions délibératives sont concernées par cette modification) avec des conséquences sur celles de l'exécutif ne saurait se traiter « au coup par coup », selon des majorités fluctuantes, et pour régler les différents vécus par certaines grandes communes uniquement.

Plus généralement, il est une tendance actuelle à la méfiance envers les Institutions. Cette méfiance se traduit, au sein des Instances démocratiques, par une propension à vouloir brider les prérogatives des uns ou à s'ingérer dans les celles des autres, par opportunisme ou par désaccord avec la majorité en place. Dans un édifice aussi complexe et subtil qu'est notre démocratie à trois niveaux (Confédération, Canton, Communes), modifier une pratique n'est jamais anodin. Celle qui nous est présentée ici nous paraît aussi inopportune qu'inutile au regard des objectifs poursuivis par ses auteurs, à savoir « gagner du temps lors des débats » et « valoriser le travail des Conseillers municipaux ».

Pour toutes ces raisons, la minorité rejette cette proposition et vous remercie d'en faire autant.