

Date de dépôt : 5 avril 2016

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Thierry Cerutti, Florian Gander, Henry Rappaz, François Baertschi, Daniel Sormanni, Danièle Magnin, André Python, Pascal Spuhler, Jean-François Girardet, Jean Sanchez, Sandro Pistis, Francisco Valentin, Christian Flury modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) (Création de conseillers municipaux suppléants)

Rapport de majorité de M. M. Murat Julian Alder (page 1)

Rapport de minorité de M. Thierry Cerutti (page 22)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Murat Julian Alder

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil (ci-après : « la commission ») a consacré 6 séances au traitement du PL 11713, soit les mercredis 30 septembre, 14 octobre, 4, 11 et 18 novembre 2015, ainsi que 3 février 2016.

Au nom de la commission, le rapporteur de majorité tient en particulier à remercier les personnes suivantes de leur précieuse contribution aux travaux :

- M. le député Pierre Vanek, président de la commission ;
- M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat ;

- M^{me} Coralie Pasche, directrice adjointe des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat ;
- M^{me} Irène Renfer, secrétaire scientifique, SGGC ;
- M^{me} Ariane Haeni, procès-verbaliste, SGGC ;
- M. Sébastien Pasche, procès-verbaliste, SGGC ;
- M. Grégoire Pfaeffli, procès-verbaliste, SGGC.

I. L'essentiel en bref

En substance, le PL 11713 a pour objectif d'instituer, au sein de l'organe délibératif de chaque commune du canton de Genève, des conseillers municipaux suppléants désignés parmi les premiers « viennent-ensuite », à la manière des députés suppléants du Grand Conseil.

Les auteurs de ce PL et la minorité de la commission y voient un moyen :

- de permettre aux conseillers municipaux, en tant qu'élus de milice, de mieux concilier leurs obligations familiales, professionnelles et politiques ;
- de tenir compte de l'évolution du poids de l'activité politique dans les communes, laquelle s'est renforcée au cours des dernières années ;
- de rendre l'élection des conseils municipaux plus attractive et, ainsi, de rendre la démocratie locale plus vivante et représentative ;
- d'améliorer l'efficacité du travail des conseils municipaux.

La majorité de la commission s'oppose à ce PL pour les motifs suivants :

- le mandat de député et celui de conseiller municipal ne sont pas comparables, de sorte que le besoin d'avoir recours à des suppléants dans les organes délibératifs communaux n'est pas avéré ;
- dans de nombreuses communes, il est tellement difficile de recruter des candidats que, parfois, le nombre de candidats à l'élection du conseil municipal est tout juste suffisant pour permettre une élection tacite ;
- les communes n'ont formulé aucune demande tendant à modifier la LAC dans le sens préconisé par les auteurs du PL ;
- bien au contraire, la quasi-totalité des communes, tant par la voix de l'ACG que par leurs organes délibératifs, ont clairement pris position contre ce PL ;

- l'Assemblée constituante n'ayant pas prévu explicitement l'institution des conseillers municipaux suppléants, il convient de considérer que la constitution genevoise du 14 octobre 2012 comporte un silence qualifié, et non pas une lacune, à ce sujet ;
- partant, la conformité du PL à la constitution genevoise est douteuse ;
- si d'autres cantons connaissent l'institution des députés suppléants, aucun canton de Suisse ne connaît l'institution des conseillers municipaux suppléants.

II. Audition de M. le député Thierry Cerutti, premier signataire du PL 11713 (30 septembre 2015 et 14 octobre 2015)

1. Présentation du PL par M. Cerutti

M. Cerutti prie la commission de se référer à l'exposé des motifs du PL 11713 et ajoute, en substance :

- qu'il ignore si l'absence de toute mention de l'institution des conseillers municipaux suppléants dans le texte de la nouvelle constitution cantonale constitue un oubli volontaire de la part de l'Assemblée constituante ;
- qu'il se fonde sur les mêmes arguments en faveur de l'institution des députés suppléants au niveau cantonal pour justifier la création de conseillers municipaux suppléants au niveau communal ;
- que le PL propose que ces conseillers municipaux suppléants soient désignés et fonctionnent de la même manière que les députés suppléants ;
- qu'il conviendrait d'assortir le PL d'un effet rétroactif au 1^{er} juin 2015 afin que cette institution puisse s'appliquer dès l'actuelle législature communale (2015-2020).

2. Questions des commissaires

Q n° 1 (UDC) : Comment serait-il possible de désigner des suppléants municipaux alors que, au cours de la législature 2011-2015, plus de 40 % de conseillers municipaux ont démissionné, au point que, dans certaines communes, il n'y avait plus assez de « viennent-ensuite » à disposition en fin de législature ?

M. Cerutti : le taux de rotation est probablement comparable à celui du Grand Conseil, que l'on pourrait situer aux alentours de 30 % sur l'ensemble de la législature. Ce tournus est également dû aux horaires des séances, de sorte que la mise en place d'une suppléance permettrait justement de limiter les démissions. Quelques mois seulement après le début de la nouvelle législature,

pas moins de 5 démissions ont déjà été enregistrées, probablement en raison d'une prise de conscience de l'importance de la tâche. Le fait que les organes délibératifs siègent avec un plénum au complet ne devrait pas susciter de divergences politiques. Il s'agit simplement d'une dynamique de bon sens. Puisqu'il en va ainsi au Grand Conseil, l'on ne voit pas pourquoi la logique serait différente pour les communes.

Q n° 2 (UDC) : Lorsque des conseillers municipaux ne siègent pas, leurs jetons de présence sont économisés par les communes. N'y a-t-il pas un risque de porter atteinte à leurs finances ?

M. Cerutti : il s'agirait d'économies minimales, de l'ordre de quelques milliers de francs. De plus, les montants consacrés au paiement des jetons de présence sont portés au budget. Il ne s'agit donc pas de véritables économies.

Q n° 3 (S) : Une suppléance aurait probablement un effet positif sur le taux de démissions dues à une longue absence pour cause de maladie ou de grossesse, par exemple. Néanmoins, lorsque l'on connaît les problèmes de recrutement politique dans les communes, l'institution de suppléants aurait pour effet d'engendrer une certaine légèreté dans l'accomplissement du mandat par les titulaires. Qu'en pensez-vous ?

M. Cerutti : tous les partis politiques s'évertuent à convaincre le peuple de l'importance de s'impliquer dans la vie politique et publique du canton et des communes. Ces dernières dépensent des fortunes dans des activités sportives et culturelles afin d'intéresser et d'intégrer les habitants. Il est vrai qu'il est difficile de recruter des gens pour les élections parce que les citoyens ont souvent une image négative du mandat politique. Cependant, c'est le rôle des partis d'intéresser davantage les citoyens. Le rôle de suppléant est aussi une sorte d'aperçu de la fonction de titulaire. Enfin, les partis ayant réuni plus de 30 % des suffrages dans une commune ne devraient pas avoir de peine à avoir des listes suffisamment longues pour fournir des suppléants et des « viennent-ensuite ».

Q n° 4 (S) : Un « vient-ensuite » qui entre au conseil municipal en cours de législature devient directement et immédiatement un conseiller municipal de plein droit, avec toutes les prérogatives et responsabilités que cela comporte. Un suppléant ne peut ni signer, ni rédiger de motion, ni encore rédiger un rapport. Un suppléant est donc une sorte de « bouche-trou », qui permet de combler les absences des titulaires, dont certains cumulent plusieurs mandats politiques. Qu'avez-vous à dire à ce sujet ?

M. Cerutti répond qu'il ne s'agit absolument pas de dévaloriser la fonction de suppléant. Les députés suppléants ne sont pas des « bouche-trou », puisqu'ils peuvent prendre part de manière active aux débats. A ce propos, M. Cerutti rappelle avoir signé le PL 11668 tendant à octroyer aux députés suppléants le droit d'initiative au même titre que les députés titulaires. En ce qui concerne le renouvellement des élus, celui-ci se déroulerait de la même manière qu'actuellement, mais dans l'hypothèse du PL 11713, le prochain « vient-ensuite » d'une liste à entrer au conseil municipal serait déjà suppléant.

Q n° 5 (EAG) : Ne faudrait-il pas le préciser dans le texte du PL ? Le Grand Conseil a pu mettre cela en œuvre dans la LRGC, mais les communes ne disposent pas de l'autonomie normative nécessaire pour en faire de même dans leurs règlements communaux.

M. Cerutti répond que, de la même manière que la constitution genevoise ne précise pas que les députés suppléants sont des « viennent-ensuite », le mode de désignation des conseillers municipaux suppléants n'est pas précisé dans le texte du projet de loi. En revanche, il y est fait référence dans l'exposé des motifs. Le Conseil d'Etat pourrait par ailleurs le prévoir par voie réglementaire.

M. Mangilli indique, en sa qualité de juriste, qu'il privilégierait de préciser cela dans la loi par souci de sécurité juridique.

Q n° 6 (UDC) : Ce PL a une certaine logique s'agissant des grandes communes, mais son application serait lourde pour les plus petites communes. Comment cela est-il réglé dans d'autres cantons ?

M. Cerutti répond qu'il ignore si des suppléants existent dans d'autres organes délibératifs communaux en Suisse.

Q n° 7 (S) : L'art. 140 al. 2 Cst-GE prévoit que « La loi fixe le nombre des membres du conseil municipal en fonction de la population de la commune ». La question est donc laissée ouverte, et la LAC peut dès lors être modifiée en ce sens. Cependant, ne faut-il pas laisser une autonomie organisationnelle aux communes, dans la mesure où elles connaissent des réalités différentes, notamment selon leur taille ?

M. Cerutti : donner la possibilité aux communes de régler leur organisation est une porte ouverte à l'anarchie, car en fonction des majorités le fonctionnement changera d'une année à l'autre. Une loi ne peut pas être laissée à l'appréciation des communes. Si on laissait aux communes le soin de décider

d'instituer ou non des suppléants, le débat s'ouvrirait dans chaque commune à chaque législature. Cela n'est pas acceptable.

Q n° 8 (PDC) : Pourquoi l'Assemblée constituante n'a-t-elle pas prévu d'instituer des conseillers municipaux suppléants ?

M. Cerutti indique que les anciens membres de l'Assemblée constituante à qui il a posé la question lui ont répondu qu'ils n'y avaient tout simplement pas pensé.

Q n° 9 (MCG) : Quel est l'effet de l'absence de conseillers municipaux titulaires sur les votes ?

M. Cerutti : dans plusieurs communes, les majorités ne se font qu'à quelques voix. Des absences peuvent donc avoir pour effet de renverser les majorités politiques voulues par le peuple.

Q n° 10 (Ve) : Les auteurs du PL ont-ils consulté des communes ?

M. Cerutti répond par la négative. Il estime que la consultation des communes est du ressort de la commission.

Q n° 11 (UDC) : Ne serait-il pas opportun de limiter le champ d'application territorial du PL aux seules communes qui comptent plus de 10 000 habitants ?

M. Cerutti : même dans les petites communes, qui ne comptent qu'une dizaine de conseillers municipaux, il est important que l'organe délibératif puisse siéger au complet en plénière.

Q n° 12 (PLR) : Contrairement à l'institution des députés suppléants, celle des conseillers municipaux suppléants n'existe nulle part en Suisse. A Genève, le besoin d'une suppléance se fera probablement ressentir dans les grandes communes, mais pas dans les plus petites d'entre elles. Qu'avez-vous à dire à ce sujet ?

M. Cerutti : il ne se justifie pas de traiter les communes différemment. Il faut une solution uniforme. Cela étant dit, le groupe MCG n'est pas fermé au consensus et sera ouvert à toute proposition qui permette d'avoir des suppléants dans les conseils municipaux.

Q n° 13 (PLR) : Il semblerait que 60% des conseillers municipaux du canton démissionnent en cours de législature. Ne craignez-vous pas d'aggraver ce manque de rigueur en instituant des suppléants ?

M. Cerutti : le parlement cantonal connaît un taux de démission en cours de législature compris entre 30 et 40%. D'autres considérations doivent être prises en compte pour ce qui est des conseils municipaux. Il s'agit des déménagements, qui impliquent obligatoirement une démission, mais aussi de la durée des législatures, désormais plus longue d'une année. Les chiffres municipaux doivent donc être revus à la baisse si l'on veut les comparer avec les chiffres cantonaux. Les suppléants au Grand Conseil sont un avantage et permettent de soulager au niveau quantitatif les députés. La présence de suppléants diminuera le nombre de démissions. Les suppléants dans les communes seraient une bonne chose et amèneraient une bonne énergie pour l'avenir des délibératifs et attiser les vocations.

III. Audition de M. le conseiller d'Etat François Longchamp, président du Conseil d'Etat (04 novembre 2015)

Lors de sa séance du 14 octobre 2015, la commission a accepté, à l'unanimité des membres présents, d'auditionner le président du Conseil d'Etat.

1. Exposé de M. Longchamp

Lors de son audition, M. Longchamp a indiqué en substance que :

- le statut de conseiller municipal suppléant n'est prévu d'aucune manière du point de vue constitutionnel ;
- il convient dès lors de se demander s'il s'agit d'une erreur de l'Assemblée constituante ou d'un silence qualifié ;
- il ne viendrait pas à l'idée du Grand Conseil de créer des députés suppléants sans modifier la constitution ;
- l'art. 140 al. 2 Cst-GE prévoit que la loi fixe le nombre de conseillers municipaux en fonction du nombre d'habitants de la commune, mais ne précise pas qu'il y a des statuts différents, par exemple des titulaires et des suppléants ;
- le Conseil d'Etat a dès lors de sérieux doutes quant à la conformité à la constitution du procédé consistant à instituer le statut de conseiller municipal à travers une simple loi en lieu et place d'une loi constitutionnelle ;

- il ne s’agit pas d’une lacune constitutionnelle ;
- à chaque législature, le nombre de démissions de conseillers municipaux augmente ; il a atteint le pourcentage record de 53,31 % de démissions au cours de la dernière législature ;
- au terme de la législature, plus de la moitié des conseillers municipaux n’étaient dès lors pas initialement des élus ;
- dans certains cas, il n’y avait carrément plus personne pour siéger en cours de législature, ce qui a amené le Conseil d’Etat à considérer qu’il fallait prendre des dispositions pour assurer le fonctionnement des communes, au cas où il n’y aurait plus de réponse de la part des conseillers municipaux ;
- les démissions augmentent et la raison principale de cela n’est pas liée à des déménagements ;
- le nombre de démissions de conseillers municipaux a plus que doublé en 30 ans ;
- à terme, on aura 3 conseillers municipaux démissionnaires sur 5 par législature si le phénomène continue au même rythme que ces dernières décennies ;
- il y a donc quelque chose qui procède de l’affaiblissement de la fonction de conseiller municipal ;
- le fait d’avoir des conseillers municipaux à deux vitesses pourrait encore donner des raisons supplémentaires à certaines personnes de ne pas siéger ;
- plusieurs communes n’ont pas de groupes politiques ou alors seulement une forme d’entente ou d’alternative communale regroupant toutes les personnes concernées, ce qui pose des questions au sujet du fonctionnement et de l’application du PL qui méritent d’être affinées ;
- le nombre de sièges n’est pas le même non plus d’une commune à l’autre ;
- avec ce PL, il y aurait des problèmes au niveau des compétences des conseillers municipaux suppléants : pourraient-ils siéger au bureau ? Faut-il les comptabiliser dans le décompte des signatures nécessaires pour déclencher une séance extraordinaire ou dans le décompter des voix lorsque la loi prévoit des majorités qualifiées ?
- le Conseil d’Etat estime, compte tenu notamment des spécificités communales et des difficultés constitutionnelles, qu’il sera difficile de mettre un tel PL en œuvre ;
- il sera compliqué d’organiser le système de la même manière pour le Conseil municipal de la Ville de Genève et celui de communes de la taille de Russin ;

- aucun membre du Conseil d'Etat ne considère qu'il y a une quelconque valeur ajoutée dans ce PL ; au contraire, ce PL tend à dévaloriser encore plus la fonction de conseiller municipal à un moment où il est primordial de la revaloriser.

2. Questions des commissaires

Q n° 1 (MCG) : Les arguments du Conseil d'Etat en défaveur du PL sont globalement les mêmes que ceux des opposants à l'institution des députés suppléants. La création de conseillers municipaux suppléants ne pourrait-elle justement pas permettre de faire mieux connaître la fonction de conseiller municipal en élargissant le panel de personnes découvrant le monde politique communal ?

M. Longchamp : le PL laisse beaucoup trop de questions sans réponses, lesquelles ont pu être traitées par le Grand Conseil s'agissant des députés suppléants.

Q n° 2 (UDC) : Y aurait-il à votre avis moins de démissions dans les conseils municipaux si ceux-ci siégeaient en journée ?

M. Longchamp en doute. Une majorité des personnes semble être plus occupée pendant la journée que le soir. En revanche, il y a de grandes désillusions sur les rôles des communes dans la mesure où celles-ci n'ont que peu de compétences par rapport au canton.

Q n° 3 (UDC) : Le faible montant du jeton de présence des conseillers municipaux les pousse-t-il à démissionner ?

M. Longchamp indique être persuadé du contraire. Il est vrai que certaines communes versent des jetons de présence, mais d'autres se contentent d'organiser par exemple des voyages avec l'ensemble des conseillers municipaux. Il n'existe aucune règle cantonale et les communes sont libres à ce sujet. Il y a néanmoins des disparités folles entre la rémunération des exécutifs de certaines communes et de ceux d'autres communes. La rémunération des conseillers municipaux n'est pas l'élément central pour maintenir ces derniers en place.

Q n° 4 (UDC) : Combien de « viennent-ensuite » ont-ils démissionné avant la fin de la dernière législature ?

M. Longchamp : il n'existe aucune statistique spécifique à ce propos. Cependant, des situations ubuesques ont pu être constatées. Certains partis ont gagné plus de sièges aux dernières élections qu'ils n'avaient de candidats, par exemple le PLR à Chêne-Bougeries. Il fallait alors que le parti désigne des élus et là, les candidatures internes étaient soudainement élevées. Les plus de 53 % de conseillers municipaux qui n'ont pas été élus par le peuple au jour de l'élection équivalent à 53 sièges de personnes non élues au sein du Grand Conseil. Dans des cas extrêmes, des sièges peuvent carrément être laissés vacants, ce qui peut poser des problèmes de majorité.

Q n° 5 (MCG) : Le taux de rotation au Grand Conseil ne peut-il pas être estimé à 40 % ?

M. Longchamp conteste ce chiffre et estime que l'on n'est même pas à la moitié de ce pourcentage.

Q n° 6 (S) : Ne devrait-on pas en savoir davantage au sujet des motivations préalables aux démissions avant de mettre en place un système de suppléances ?

M. Longchamp : un sondage a été effectué dans un conseil municipal où il y a eu plus de 100 % de démissions. Ce sondage a révélé que beaucoup de personnes ne s'imaginaient pas que la fonction de conseiller municipal prenait autant de temps et exigeait autant de travail. Certains conseils municipaux peuvent exiger 3 séances par semaine, en comptant aussi bien les séances plénières que les séances de commissions respectives. Un député sait mieux à quoi s'attendre. En 40 ans, on est passé en moyenne sans doute insuffisante de 6 séances par année à un rythme soutenu de 6 séances par mois.

Q n° 7 (S) : Quelle légitimité la commission aurait-elle pour opter pour une solution ou une autre dans l'hypothèse où les communes émettraient des avis très divergents sur la question ?

M. Longchamp : ce n'est pas aux communes de déterminer si elles doivent avoir des suppléants ou pas, mais au Grand Conseil. La légitimité du parlement est donc la même pour toutes les communes, quelles que soient les opinions sur la question. On ne voit pas comment l'organisation territoriale pourrait se déployer si tout à coup une commune décidait par exemple d'adopter un système avec des suppléants et qu'une autre décidait le contraire. Les

institutions doivent être claires et c'est bien le Grand Conseil qui doit légiférer en la matière. Pour rappel, juridiquement, les communes ne sont que des entités administratives placées sous la surveillance du canton. Le président du Conseil d'Etat valide une vingtaine de décisions des différents conseils municipaux chaque jour.

Q n° 8 (S) : La solution choisie en définitive tirerait donc sa légitimité dans le seul fait d'avoir réuni une majorité au Grand Conseil ?

M. Longchamp : de nombreux députés sont des fervents adeptes de la concertation, mais il est douteux que 45 avis différents puissent apporter quelque chose au débat et que l'ACG soit enthousiasmée par la création d'une telle fonction.

Q n° 9 (S) : Même dans les communes qui ne comprennent pas de partis politiques, l'élection du conseil municipal se fait au système proportionnel. Déterminer les suppléants proportionnellement au nombre d'élus d'une liste pose-t-il un problème quelconque ?

M. Longchamp : il faut avant trouver une solution au niveau du fonctionnement et le PL ne le fait pas en l'état. Le Conseil d'Etat a dû parfois gérer des situations compliquées à cause de certaines décisions de l'Assemblée constituante qui ne réalisait pas que toutes les communes n'étaient pas comme la Ville de Genève, Vernier ou Chêne-Bourg. En effet, par exemple, dans certaines petites communes, le conseil municipal était présidé par le maire. Dans d'autres communes, il est très compliqué de constituer des listes électorales, de sorte que ce PL compliquerait davantage leur situation. Les personnes qui gèrent l'administration d'une commune sans employés pour 600 F par mois méritent au moins autant de respect que les élus des grandes communes.

Q n° 10 (S) : Le Conseil d'Etat juge-t-il nécessaire de faire un rapport sur le statut des députés suppléants ?

M. Longchamp répond que le Conseil d'Etat n'a jamais envisagé une telle étude, ne serait-ce qu'au motif essentiel de la séparation des pouvoirs.

IV. Audition de MM. Thierry Apothéloz, président, et Alain Rütsche, secrétaire général, de l'ACG (11 novembre 2015)

Lors de sa séance du 14 octobre 2015, la commission a décidé, à l'unanimité des membres présents, d'auditionner l'Association des communes genevoises (ACG).

1. Exposé de M. Apothéloz

Lors de son audition, M. Apothéloz a indiqué en substance que :

- les communes les moins peuplées sont les moins favorables au PL ;
- elles ont relevé les difficultés qu'elles rencontrent déjà à l'heure actuelle pour former des listes électorales ; il serait encore plus difficile de trouver des candidats ;
- il arrive assez régulièrement que des voix soient accordées à des listes ou un parti, alors qu'il n'y a pas assez de candidats sur la liste, ce qui engendre un déficit démocratique qui serait plus important si l'on instaure l'obligation d'avoir des suppléants ;
- la difficulté des travaux en commission est de plus en plus importante ; les liens entre les commissions et la plénière sont essentiels ; il est donc impératif de maintenir ce lien, ce qui serait plus difficile s'il y avait des conseillers municipaux suppléants ;
- la Ville de Genève connaît une situation plus proche de celle du Grand Conseil et pourrait donc s'avérer intéressée par l'instauration de conseillers municipaux suppléants ;
- toutefois, hormis la Ville de Genève, les communes genevoises sont défavorables à ce PL.

Q n° 1 (S) : La présence de suppléants ne pourrait-elle pas inciter plus de personnes à se présenter aux élections des conseils municipaux dans la mesure où les suppléants permettent de trouver des solutions en cas d'absence de longue durée pour causes de maladie ou de grossesse ?

M. Apothéloz : concernant la composition de la liste, l'expérience montre que ce qui intéresse les conseillers municipaux est de pouvoir s'impliquer dans les affaires communales, la proximité et le lien avec la vie de quartier ou de la ville. L'ACG ne voit pas dans quel sens la possibilité d'avoir des suppléants pourrait renforcer cette motivation. Les différents conseils municipaux ne siègent pas tous avec la même régularité.

Q n° 2 (S) : Serait-il possible de prévoir une différenciation entre les communes selon leur taille ou de leur accorder une certaine marge de manœuvre ?

M. Apothéloz : l'ACG a uniquement discuté du principe général proposé par le PL. Elle n'a pas abordé la question d'une éventuelle différenciation. Concernant la marge de manœuvre, un système avec 45 communes qui s'organisent de manière indépendante est tout de même compliqué. Il serait difficile de concevoir qu'une commune puisse avoir le choix d'adopter ou non le système préconisé. Une pratique uniforme dans le canton serait préférable.

Q n° 3 (UDC) : S'il devait y avoir des conseillers municipaux suppléants, ces derniers devraient-ils avoir les mêmes compétences que les autres élus ?

M. Apothéloz : l'ACG a uniquement discuté du principe général proposé par le PL. Elle n'a pas abordé la question des compétences des suppléants.

Q n° 4 (MCG) : Combien de magistrats communaux ont-ils été consultés sur cette question ?

M. Apothéloz : la préparation d'une audition par une commission du Grand Conseil est une attribution du comité de l'ACG, lequel réunit 13 membres, dont la Ville de Genève.

Q n° 5 (MCG) : Il s'agit donc du point de vue de 13 magistrats au lieu de 137. Pourquoi 12 des 13 membres du comité de l'ACG estiment-ils que le PL n'est pas efficient ? Quelles sont les vraies raisons de leur opposition ?

M. Apothéloz : le comité de l'ACG est compétent pour répondre à une consultation de ce type au même titre que le Conseil d'Etat est compétent pour répondre à une consultation fédérale. Les membres du comité ont été élus par les communes afin de les représenter. Il n'y a donc aucun problème de légitimité à cette manière de procéder. Sur le fond, la situation n'est pas la même dans une petite commune comme Russin ou dans une ville comme Genève ou Vernier. Les dossiers à traiter sont de plus en plus complexes et il y a de plus en plus d'exigences relatives aux positions prises par les conseils municipaux. L'ACG estime qu'il est plus efficient d'avoir des conseillers municipaux qui s'investissent entièrement dans leur mandat et qui assistent à l'ensemble des débats sur les dossiers.

Q n° 6 (PLR) : Une consultation des conseils municipaux a-t-elle eu lieu ?

M. Apothéloz : l'ACG est formée par des magistrats communaux qui se prononce selon leurs propres compétences, raison pour laquelle elle n'a pas consulté les conseils municipaux, qui ne sont d'ailleurs pas réunis sous l'égide d'une association spécifique.

M. Rütscbe : au sein du comité de l'ACG, il y a une représentation équitable des communes, qu'elles soient petites, moyennes ou grandes. La sensibilité de chaque type de commune est bien représentée.

Q n° 7 (PLR) : La constitutionnalité de ce PL a-t-elle été évoquée dans le cadre de son examen par l'ACG ? En effet, certains estiment que l'absence de toute précision constitutionnelle à ce propos équivaut juridiquement à un silence qualifié.

M. Rütscbe répond par la négative. L'opposition de l'ACG ne découle pas de raisons politiques mais de raisons pratiques.

Q n° 8 (S) : Une suppléance spécifiquement prévue dans les grandes communes pour les cas où un titulaire est absent pour une longue durée en raison d'une maladie ou d'une grossesse ne serait-elle pas la bienvenue ?

M. Apothéloz : la taille des conseils municipaux ne se prête pas à l'exercice de la suppléance. Il ne faut pas non plus faire une loi pour des cas spécifiques. Néanmoins, il est vrai que l'on peut toujours regretter des situations individuelles compliquées à gérer.

Q n° 9 (S) : Quelle est la fréquence à laquelle siège un conseiller municipal d'une petite commune ?

M. Rütscbe : il est difficile de répondre à cette question, mais certains conseils municipaux ne siègent pas tous à chaque mois. Dans une petite commune, si le budget a été voté et qu'il n'y a pas de PLQ ou de crédits à voter, il peut arriver que le conseil municipal ne siège pas durant plusieurs mois.

Q n° 10 (MCG) : Que s'est-il passé dans les cas où certaines listes ont obtenu plus de sièges que de candidats présentés ?

M. Rütscbe indique ne pas connaître en détail ce cas particulier, mais qu'il s'agissait d'un exemple ayant pour but de montrer qu'une liste qui obtient plus de sièges que de candidats présentés aura plus de problèmes à traiter si l'on

rajoute encore des conseillers municipaux suppléants, ce qui accroît le déficit démocratique de ceux qui ne sont pas élus de manière ordinaire.

Q n° 11 (EAG) : L'ACG a-t-elle d'autres pistes pour répondre au problème soulevé par le PL ?

M. Rüttsche répond par la négative et observe que, par le passé, les magistrats avaient beaucoup plus de temps. Il s'agit au fond d'une question sociétale plutôt que politique. D'une manière générale, les citoyens s'engagent moins, ce qu'on peut également observer chez les sapeurs-pompiers ou dans le bénévolat.

Q n° 12 (UDC) : Les communes sont-elles des entités administratives placées sous la surveillance du canton ?

M. Apothéloz répond par la négative et indique et qu'il existe un très fort attachement aux communes, puisque ce sont elles qui ont d'une certaine manière fondé le pays. Les communes n'ont toutefois pas les mêmes compétences d'un canton à l'autre.

Q n° 13 (UDC) : La réticence de l'ACG aurait-elle été plus nuancée s'il s'agissait de créer des conseillers municipaux suppléants uniquement pour la Ville de Genève ?

M. Apothéloz : il serait plus simple d'auditionner directement la Ville de Genève à ce sujet. La personne représentante de la Ville au sein du comité de l'ACG a exprimé un certain intérêt pour ce projet sans toutefois préciser si cet intérêt concernait la Ville de Genève uniquement ou l'ensemble des communes.

V. Consultation des organes délibératifs communaux (18 novembre 2015 – 3 février 2016)

Lors de sa séance du 18 novembre 2015, la commission a décidé, à l'unanimité des membres présents, de consulter par écrit les organes délibératifs communaux.

En effet, l'ACG réunit les représentants des organes exécutifs des communes genevoises. Il est dès lors apparu nécessaire aux yeux des commissaires d'acquérir la vue d'ensemble sur l'opinion des conseils municipaux dans la mesure où ce sont ces derniers qui seraient directement concernés par le PL.

Par courrier du 27 novembre 2015, le Secrétariat général du Grand Conseil a sollicité le préavis des organes délibératifs des 45 communes du canton en invitant ces derniers à se déterminer jusqu'au 29 janvier 2016.

Lors de sa séance du 3 février 2016, la commission a pris connaissance des résultats de cette consultation.

Les 9 communes suivantes n'ont pas répondu à la consultation : Anières, Bardonnex, Carouge, Chancy, la Ville de Genève, Gy¹, Hermance, Perly-Certoux, Puplinge et Soral.

Seule la commune de Versoix a émis un préavis favorable, toutefois sans exposer de motifs à l'appui.

Les 35 communes restantes ont toutes émis des préavis défavorables², dont certains ont été motivés. Les principaux motifs peuvent être consolidés comme suit :

- à chaque élection du conseil municipal, il est déjà très difficile de recruter des candidats en nombre suffisant, et ce, pour tous groupes politiques confondus ;
- les suppléants sont des « viennent-ensuite » ; dans la mesure où ils ne sont pas élus, se pose la question de leur légitimité démocratique ;
- une suppléance aurait pour effet de déresponsabiliser les élus titulaires, lesquels s'absenteraient plus facilement pour des motifs qui ne sont pas impératifs ;
- les suppléants seraient frustrés de ne siéger que « sur appel » et de ne pas avoir la possibilité de suivre les dossiers de manière complète et continue ;
- la qualité du suivi des dossiers étudiés en commission serait fortement péjorée ;
- la suppléance aurait pour effet de favoriser le cumul de mandats politiques au détriment de la bonne gestion des communes ;
- les remplacements en commission selon la formule actuelle (un commissaire peut se faire remplacer par un membre de son groupe) fonctionnent à satisfaction, ce notamment en raison du faible nombre de séances ;
- dans les petites communes, qui ne connaissent pas de clivages politiques, le besoin d'une suppléance ne se fait guère ressentir.

¹ La commune de Gy a fait parvenir son préavis (défavorable) à la commission par lettre du 3 février 2016, reçue le 5 février 2016, transmise aux commissaires le 10 février 2016.

² Cf. annexe n° 1.

VI. Discussion et vote (3 février 2016)

Un député (MCG) regrette que les communes soient opposées au PL. Cependant, certains partis politiques ont donné un mot d'ordre à leurs élus communaux afin que ceux-ci refusent le PL. De plus, dans certaines communes, ce n'est que le bureau du conseil municipal qui a traité la question sans en référer au plénum municipal ou aux groupes.

Ce même député (MCG) dénonce l'accueil détestable fait au PL et une attitude totalitaire de la part de plusieurs partis politiques.

Un député (PLR) affirme ne pas avoir connaissance de mots d'ordre de la part de partis cantonaux en direction de leurs sections communales. Plusieurs communes sont d'ailleurs formées d'ententes ou d'alternatives communales sans lien direct avec des partis, l'impact de telles instructions serait dès lors faible.

Ce même député (PLR) récuse les propos de son collègue (MCG) et l'accusation de totalitarisme qu'il a formulée. Le PLR rejettera ce PL qui n'est pas conforme à la nouvelle constitution. L'incongruité de ce PL est d'ailleurs frappante : les conseillers municipaux suppléants n'existent dans aucun autre canton en Suisse. De plus, les préavis de l'ACG et des organes délibératifs, lesquels sont visés en première ligne par ce PL, sont négatifs.

Un député (S) estime que la consultation écrite des communes était à la fois légitime et utile pour le travail de la commission. Il exprime néanmoins son étonnement quant à l'absence de réponse de la Ville de Genève. Il regrette également que la consultation n'ait pas permis aux voix minoritaires de se faire entendre. La commission n'est pas tenue juridiquement par le résultat de la consultation. Toutefois, au vu des réponses reçues, de leur clarté et de leur cohérence, la commission ne peut que prendre acte du résultat de la consultation.

Un député (MCG) estime que la commission doit aller plus loin dans l'examen des tendances exprimées par les préavis des communes. Il comprend les arguments des petites communes, et souhaiterait dès lors travailler sur un amendement de manière à limiter le champ d'application territorial de ce PL aux seules villes de plus de 10 000 habitants. Cependant, certains arguments avancés par les communes sont infondés et le PL n'a visiblement pas été compris par toutes les personnes consultées.

Un député (S) relève que, sur un total de 45 organes délibératifs communaux, 35 ont répondu négativement, 1 favorablement et 9 n'ont pas répondu. Ces résultats tombent comme un couperet sur le PL. Les commentaires reçus sont intéressants. Selon l'avis de la majorité des conseils

municipaux, ce projet de loi n'est pas adapté à la réalité d'aujourd'hui. Peut-être le sera-t-il un jour, mais aujourd'hui, tel n'est visiblement pas le cas.

Une députée (Ve) rappelle que le Conseil d'Etat avait évoqué des difficultés d'application pour la mise en place d'un système de suppléants communaux. Il est délicat pour le Grand Conseil d'imposer une telle mesure aux communes. Sur la question de l'application du PL pour les communes de plus de 10 000 habitants uniquement, il convient de rappeler que la LAC s'applique indifféremment à toutes les communes. Il n'est pas possible d'introduire une telle différenciation dans la loi.

Un député (UDC) rappelle la position défavorable de l'ACG concernant ce projet. La prise de position de l'ACG renforce les préavis négatifs reçus des organes délibératifs communaux. Son groupe ne pourra donc pas soutenir un PL qui s'imposerait aux communes contre leur avis.

Entrée en matière

Mise aux voix par le Président, l'entrée en matière est **refusée** par :

Pour :	3 (3 MCG)
Contre :	7 (3 PLR, 1 PDC, 1 Ve, 2 S)
Abstentions :	4 (2 UDC, 1 S, 1 EAG)

Préavis de traitement : II, 30 minutes

Annexe : Résumé du résultat de la consultation des organes délibératifs communaux, du 3 février 2016.

Projet de loi (11713)

modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) *(Création de conseillers municipaux suppléants)*

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 5, al. 2 (nouveau)

² Il comprend également des conseillers municipaux suppléants.

Art. 6, al. 2 (nouveau)

² Les conseillers municipaux suppléants sont en nombre égal à celui des
représentants des groupes politiques en commission.

Art. 8, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Avant d'entrer en fonctions, les conseillers municipaux et conseillers
municipaux suppléants, en séance du conseil municipal, prètent serment :

- a) entre les mains du maire s'il préside le conseil municipal;
- b) entre les mains du doyen d'âge dans les autres communes;
- c) en cours de législature, entre les mains du président du conseil municipal.

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 droits politiques**

Séance du 3 février 2016/IR

PL 11713 consultation des communes

Communes	Préavis	Remarques
Aire-la-Ville	Pas d'intérêt	
Avully	Opposé	
Avusy	Défavorable	
Bellevue	Défavorable	
Bernex	Défavorable	
Cartigny	Pas adapté à un parlement villageois.	
Céligny	Défavorable	Réponse envoyée par la Maire
Chêne-Bougeries	A titre personnel : membres du Bureau opposés	Membres du bureau étonnés par la démarche de consultation
Chêne-Bourg	Défavorable	
Choulex	Pas d'opposition, mais réponse nuancée pour les petites communes.	Le Conseil municipal serait intéressé à connaître les résultats de la consultation auprès des communes.
Collex-Bossy	Préavis négatif	
Collonge-Bellerive	Défavorable	Proposé sous forme de résolution au CM.
Cologny	Très défavorable	
Confignon	Majorité des partis défavorables	Consultation des groupes composant le Conseil municipal.
Corsier		Délai demandé au 25 février 2016
Dardagny	Refus d'entrer en matière	Refus d'entrée en matière lors d'une séance du Conseil municipal
Genthod	Défavorable	
Grand-Saconnex	Défavorable	
Jussy	Préavis négatif	Séance du Conseil municipal
Laconnex	Opposition	Unanimité du Conseil municipal
Lancy	Défavorable	Débatte lors d'une séance du Conseil municipal.
Meinier	Défavorable	
Meyrin	Défavorable	
Onex	Préavis négatif	
Plan-les-Ouates	Membres des différents partis pour la plupart pas favorables	
Pregny-Chambésy	Commission des finances : à l'unanimité décision de ne pas se prononcer	Objet renvoyé en commission des finances
Presinge	Défavorable	Réponse envoyée par le Maire
Russin	Préavis négatif	Décision prise en séance du Conseil municipal
Satigny	Préavis négatif	
Thônex	Défavorable	
Troinex	Avis négatif	
Vandoeuvres	Préavis négatif	Question débattue lors d'une séance du Conseil municipal.
Vernier	Préavis négatif	

Communes	Préavis	Remarques
Versoix	Résultat de la consultation auprès des fractions politiques de la commune	Voir détails dans le courrier
Versoix	Favorable	Réponse du Secrétaire du Bureau municipal
Veyrier		Partage les commentaires de l'ACG

Date de dépôt : 4 avril 2016

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Thierry Cerutti

Mesdames et
Messieurs les députés,

Nous autres élus, qui œuvrons au sein de notre éminent parlement cantonal sous la très noble étiquette de député ou ceux qui œuvrent dans de non moins éminent parlements municipaux, nous devrions être toutes et tous responsable du bon déroulement de notre démocratie. Mais pour ce faire nous devons avoir les outils nécessaires pour accomplir au mieux les missions que le peuple souverain nous a confié afin d'atteindre les objectifs fixés.

Pour le bon fonctionnement des conseils municipaux

La question que pose ce projet de loi est le bon fonctionnement des conseils municipaux. En 2016, de nombreux élus ont des exigences professionnelles et familiales qui rendent souvent difficile la participation aux séances plénières des conseils municipaux ainsi qu'aux commissions. Il convient donc de favoriser l'engagement politique dans ces structures de proximité essentielles à notre démocratie.

Pour toute personne de bonne foi, qui observe la situation en toute objectivité et sans esprit partisan, la réponse relève de l'évidence. La nouvelle constitution genevoise a créé une fonction de député suppléant, un dispositif qui a fait ses preuves et permet une meilleure organisation de notre démocratie genevoise. Le présent projet de loi propose de faire bénéficier les conseils municipaux de ce dispositif qui a fait ses preuves.

60% des élus communaux démissionnent

Le nombre d'élus présents au sein d'un hémicycle n'est pas anodin et repose sur des réflexions et pensées fort pertinente, permettant notamment le bon fonctionnement de ce dernier, mais pas seulement, aussi la représentativité la plus proche de sa population, laissant ainsi une large majorité de courants différents de pouvoir s'exprimer et débattre. Si les constituants ont simplement

omis d'accorder ce dispositif aux conseils municipaux, ce projet de loi a la modestie de corriger cet oubli afin que nos institutions puissent être gérées à 100% et non pas à moins.

Pour rappel, près de 60% des élus communaux démissionnent à chaque législature et aucune commune ou ville n'a eu un souci de trouver un remplaçant afin de conserver, justement, le nombre d'élus dans sa composition à 100%.

Il est vrai que nombre d'élus de la majorité se sont opposés à ce projet de loi en utilisant pour la plupart d'entre eux des arguments retors, clownesques et surtout d'une mauvaise fois crasse.

Pressions inacceptables sur les conseillers municipaux

Ces soi-disant républicains, qui ont comme coutume de mépriser les minorités (quels mauvais démocrates !) sont même allés jusqu'à donner des mots d'ordre aux élus communaux de leurs familles politiques, les conviant à rejeter ce projet de loi, ou plutôt le leur ordonnant. Quelle honte pour notre démocratie et nos libertés !

Ce qui est étonnant dans cette levée de bouclier, qui fait penser aux tristes heures de notre passé, c'est le manque d'objectivité, de pragmatisme et de vision de ces réseaux tristement politiques.

Il ressort notamment des travaux de commission que, pour certains qui se parent de façon trompeuse du qualificatif de « républicain », seul leur petit confort compte, que le moindre effort n'est pas envisageable dès lors qu'il est déjà si difficile de recruter des candidats lors des élections tous les 5 ans, alors s'il fallait encore trouver des suppléants... Pffffff, non décidément c'est trop difficile, pour EUX !

Etre à l'écoute du Peuple

Le rôle principal des partis politiques n'est-il pas justement d'aller à la rencontre de notre population, d'être à l'écoute, de parler de nos combats, de nos priorités, de nos propositions pour améliorer la société de demain ?

Dans ce rôle de représentant du peuple, n'est-il pas de notre responsabilité, de notre devoir de les représenter le plus dignement, de notre obligation de les représenter avec des élus représentatifs, décidés et de qualité ?

Sauf erreur, toutes les communes de notre république ont répondu à la sollicitation du Grand Conseil, concernant ce présent projet de loi.

Les réponses sont fort intéressantes à plus d'un point.

Si les petites communes de moins de 10 000 habitants ne sont pas farouchement opposées à cette modification de la LAC, elles estiment son application difficile du fait que bien souvent les élus ne sont pas membres d'un parti politique mais d'une coalition de pensée et que, au vu du nombre fort limité de personnes intéressées à s'impliquer dans la vie politique, il faudrait déployer selon eux des méthodes herculéennes pour trouver suffisamment de candidats.

Rendre les conseils municipaux plus attractifs

Pour ce qui est des villes, la pensée est différente mais le fond est clairement faussé dès lors que les partis cantonaux des partis – conservateurs, sclérosés ou dépassés – et leurs directions respectives se sont immiscés dans leurs prises de positions. Et, de fait, ils ont muselé leurs groupes partisans dans ces conseils municipaux.

L'argument le plus souriant est tout de même celui de la densité du travail et de la complexité des dossiers... C'est vrai que les députés sont des fainéants et que les dossiers traités au parlement sont d'une simplicité déconcertante...

Que dire de cet autre argument : du temps consacré à la chose publique au détriment de sa vie de famille et des loisirs ? Justement en ayant des suppléants, cela permettrait de diminuer les démissions, de favoriser la vie de famille des élus qui se sentent submergés voire dépassés par la charge politique, d'intéresser un plus grand nombre de personnes à la chose publique et redonner un sens aux partis politiques, celui d'être au service de la population !

On peut ne pas être d'accord avec un opposant politique, mais là toutes les limites de la mauvaise foi ont été franchies. Il convient donc de redresser la barre pour le bien de notre République et canton de Genève.

Je vous invite donc, Mesdames, Messieurs les députés, à désavouer vos commissaires vous représentant à la Commission des droits politiques et à voter ce présent projet de loi.