

Date de dépôt : 26 novembre 2019

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de M^{mes} et MM. Alberto Velasco, Nicole Valiquer Grecuccio, Salima Moyard, Diego Esteban, Xhevrie Osmani, Christian Dandrès, Marion Sobanek, Amanda Gavilanes, Helena Verissimo de Freitas, Romain de Sainte Marie, Youniss Mussa, Caroline Marti, Emmanuel Deonna modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (*Incompatibilités des conseillers administratifs et municipaux*)

Rapport de majorité de M. Jean-Marc Guinchard (page 1)

Rapport de minorité de M. Diego Esteban (page 49)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jean-Marc Guinchard

Mesdames et

Messieurs les députés,

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a traité de ce PL 12422 à l'occasion de six séances, les 11, 18 et 19 septembre, ainsi que les 2, 9 et 16 octobre 2019.

La Présidence a été assurée par Monsieur le député Pierre Conne, remplacé à une brève occasion par Monsieur le député Pierre Vanek.

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude et précision par MM. Florian Giacobino et Nicolas Gasbarro.

Les commissaires ont bénéficié de l'assistance de M. Jean-Luc Constant, du SGGC, et par M^{mes} Sarah Leyvraz, conseillère juridique, et Gina Anciello, avocate stagiaire, ainsi que M. Fabien Mangilli, directeur DAJ.

Que toutes et tous soient ici chaleureusement remerciés pour leur appui, leur disponibilité et leur efficacité.

Séance du mercredi 4 septembre 2019

Le président souhaite la bienvenue et remercie M. Alberto Velasco, venu présenter le PL 12422 dont il est premier signataire.

M. Velasco expose que l'objet de ce projet de loi est l'incompatibilité entre la fonction de député de la République et celle de conseiller municipal et de conseiller administratif pour les municipalités de plus de 10 000 habitants. Il estime que les membres de l'exécutif ont des charges lourdes et ajoute qu'il n'est pas possible d'exercer les deux fonctions avec responsabilité et engagement. Il rappelle l'argumentaire exposé par le passé pour abroger la disposition qui permettait de siéger dans des conseils d'administration de régies publiques autonomes : le Grand Conseil est un organe de contrôle et les députés traitent d'objets qui touchent aux municipalités. C'est dans cet état d'esprit qu'il a rédigé ce projet de loi qui modifie la constitution en son article traitant des incompatibilités.

Question des députés

Un député (S) remercie M. Velasco pour ce projet de loi dont il est signataire. Il annonce avoir été choqué par des moments où le Conseil municipal de la Ville de Genève siégeait en même temps que le Grand Conseil et où il voyait des élus se promenant d'une salle à l'autre.

Un député (EAG) trouve bizarre qu'en matière électorale, la loi puisse décréter des incompatibilités alors que normalement elles ont toujours été inscrites dans la constitution. Il s'inquiète car ces questions fondamentales devraient figurer dans la constitution et non pas à la merci d'une majorité parlementaire qui déciderait de bannir ces incompatibilités.

Un député (Ve) remarque que le Grand Conseil peut certes voter des lois qui concernent les municipalités, mais constate que ce sont plutôt les conseillers municipaux qui sont visés par le projet de loi. Il demande à comprendre en quoi ce qui est voté au Grand Conseil peut impliquer le travail au Conseil municipal.

M. Velasco indique que le Grand Conseil a modifié la loi qui donnait la possibilité aux commissions du Conseil municipal d'amender les objets et de

les retourner en plénière ; or, dans les travaux il y avait un conseiller municipal qui siégeait et amendait le projet de loi. Il cite aussi le projet de loi sur le statut des fondations municipales de droit public, dans lesquelles beaucoup de conseillers siègent et votent. Il indique que ce projet de loi s'inscrit dans le mouvement actuel visant à supprimer les incompatibilités et entend clarifier les relations entre les communes et le Grand Conseil. Il dit qu'il faut choisir entre le Conseil municipal et le Grand Conseil. Il se souvient avoir assisté à une époque où des députés parlaient au nom de leur commune. Il se considère comme député de la République et non pas comme conseiller municipal. Il conclut que changer de loi permet de changer cet état d'esprit.

Un député (Ve) indique que s'il y a une incompatibilité fondamentale entre le mandat de conseiller municipal et celui de député, il ne voit pas pourquoi cela toucherait seulement les communes de plus de 10 000 habitants.

M. Velasco explique que les grandes communes ont des enjeux d'aménagement du territoire plus importants. Il précise qu'il ne tient qu'aux commissaires d'inclure toutes les communes et qu'il n'y verrait aucun inconvénient. Il a simplement voulu assouplir le projet de loi. Il ajoute avoir écrit au président que puisque les élections s'approchent, il serait regrettable qu'un tel projet de loi soit voté après les élections.

Un député (PDC) abonde dans le sens de ce député (Ve) et demande si la proposition de mettre fin au cumul est une question de surcharge de travail ou de principe constitutionnel : si c'est une question de principe, alors il ne comprend pas pourquoi fixer une limite arbitraire aux communes de 10 000 habitants et plus.

M. Velasco note que les conseillers administratifs des grandes communes ont récemment augmenté leur traitement en raison de la surcharge de travail très importante, ce qui est vrai car il reconnaît que c'est une charge qui prend beaucoup de temps. Il ne comprend cependant pas qu'on puisse en plus siéger au Grand Conseil, avec tout le travail supplémentaire que cela implique. Il rappelle qu'au moment d'inscrire l'incompatibilité entre députés et administrateurs, il avait été souligné que le Grand Conseil est l'autorité de contrôle de l'institution et de l'administration. Il entend donc appliquer le même raisonnement aux communes. A l'origine, il avait inclus toutes les communes dans le projet de loi ; c'est à la suite d'une discussion de son groupe qu'il a fixé une limite inférieure à 10 000. Il reconnaît qu'être conseiller municipal à Gy ou en Ville de Genève pose le même problème sur le fonds.

Le président fait une incise pour rappeler que le PL 12406 du MCG déposé en novembre 2018 fait une demande similaire, mais malheureusement lors de la rédaction de l'ordre du jour il ne l'avait pas remarqué. Le projet de loi prévoit d'inscrire dans la LAC que «le mandat des conseillers administratifs de la ville de Genève est incompatible avec un mandat dans les chambres fédérales». Il propose de garder cet objet à l'esprit. Il demandera à un représentant du MCG de venir présenter ce projet de loi.

Un député (UDC) comprend que la limite du champ d'application du projet de loi aux communes de plus de 10 000 a été faite en réponse à une demande interne. Il conclut que le projet de loi lui convient mis à part ceci.

Un député (Ve) constate que ce projet de loi est vertueux et prévoit des règles que les Verts appliquent en interne, car il va dans le sens d'une meilleure séparation des pouvoirs qui rend la prise de parole au Grand Conseil au nom d'une commune ou d'une autre institution publique impossible. Il dit que les allées et venues entre élus de la Ville de Genève et du canton pendant les séances sont des comportements à proscrire. La question est celle de savoir comment placer le curseur sur ces incompatibilités constitutionnelles ; il estime que le bon curseur est de supprimer toute possibilité de cumuler les deux.

M. Velasco constate que dans une petite commune, on ne connaît pas les mêmes affaires que dans les grandes mais souligne qu'il peut y avoir quand même des questions importantes, notamment en matière foncière, provoquant un conflit d'intérêt conduisant à une incompatibilité. Il conclut que parfois la petite taille d'une commune ne signifie pas que les affaires soient de petite importance et ne s'opposerait pas à intégrer toutes les communes dans le projet de loi.

Un député (MCG) annonce que le son groupe peut aller dans le sens du projet de loi. Il remarque que le fonctionnement n'est pas le même d'une commune à l'autre et comprend que le volume de travail au Conseil municipal de la Ville est le même qu'au Grand Conseil. Il demande s'il n'est pas plus simple de modifier la LRGC afin d'éviter de passer en votation populaire.

M. Velasco laisse le choix sur ce sujet. Il est d'avis qu'il s'agit d'une limitation du droit importante méritant l'avis du peuple.

Un député (EAG) est surpris de découvrir dans le projet de loi de M. Velasco et consorts que la loi fixe les autres incompatibilités ; il trouve bizarre de laisser une marge d'appréciation aussi forte. Il remarque que la constitution prévoit déjà de telles incompatibilités et demande s'il est possible de prévoir de telles incompatibilités dans une loi.

M. Mangilli indique que, sauf erreur, M. Velasco avait déposé un recours contre les incompatibilités prévues dans la LOIDP, qui fixait une incompatibilité entre les membres des régies principales avec la fonction de député. La Chambre constitutionnelle a admis qu'une telle limitation pouvait figurer dans la loi. Il ajoute cependant que l'incompatibilité posée par le projet de loi est différente parce que fixée entre deux mandats électifs et non pas en lien avec des mandats de conseil d'administration des principales institutions de droit public. Pour les exécutifs communaux, la constitution prévoit que la loi peut fixer d'autres incompatibilités. Cette délégation constitutionnelle a été acceptée en votation populaire, ce qui constitue donc une base suffisante pour prévoir cela. Il dit que la question de savoir s'il est possible de fixer d'autres incompatibilités dans la loi pour les membres du Conseil municipal est autre : il souligne que le niveau constitutionnel est au-delà de tout soupçon juridique. Il remarque que si les incompatibilités fixées aux mandats du Conseil municipal sont fixées dans une loi, il est possible qu'un recours soit accepté devant la chambre constitutionnelle.

M. Velasco précise que s'il avait eu les moyens, il aurait recouru au Tribunal fédéral. Il remarque que la Chambre constitutionnelle disait que le Grand Conseil avait refusé l'effet suspensif, ce qui était manifestement faux.

Le président remarque que les incompatibilités entre conseiller d'Etat et conseiller national ne sont pas abordées.

M. Velasco signale que c'est déjà interdit.

Un député (Ve) estime que pour ajouter une disposition dans la constitution, il faut répondre à un problème sérieux. Il entend ce qui est dit mais doute que ce soit un problème sérieux. Il a été pendant 6 mois au Conseil municipal du Grand-Saconnex et estime que c'est faisable du point de vue de la gestion du temps. Le problème sérieux qu'il veut bien entendre est le conflit d'intérêts, mais il n'arrive toujours pas à le cerner.

M. Velasco cite le débat au Grand Conseil sur les revenus des horodateurs, qui oppose le Conseil d'Etat et la Ville de Genève, et dit que certains députés ont voté en défendant la Ville. Il ajoute que les municipaux de la Ville n'avaient pas à intervenir dans ce débat. Il n'est pas possible d'avoir différentes catégories au sein du Grand Conseil, qui est constitué de députés de la République. Il affirme que ce projet de loi est rationnel et permet toujours au candidat au Grand Conseil de choisir s'il est élu dans les deux délibératifs. Il constate avoir lui-même aussi eu le choix entre être député et administrateur.

Un député (Ve) remarque qu'un député soutient toujours les intérêts du lieu d'où il vient et remarque être lui-même sensible aux intérêts de la rive droite, notamment en lien avec l'aéroport.

Un député (PLR) souligne par rapport aux propos de M. Velasco, que le pôle majeur du projet de loi est essentiellement celui du conflit d'intérêts. Il dit qu'en six ans de CACRI, il a pu observer que les intérêts communaux sont défendus parfois avant l'intérêt cantonal, soit par des conseillers municipaux, soit par des conseillers administratifs. Cela peut donner des discussions étranges car on ne sait plus si l'on parle au député ou au représentant de la commune.

M. Velasco indique qu'il faut distinguer le cas où un député vote selon la position de son parti au Grand Conseil et le cas où un député-conseiller municipal défend au nom du parti des positions qui vont à l'encontre des intérêts du canton. Il est évident que l'intérêt d'une commune, notamment en lien avec la LRT, est très important. Il conclut que les intérêts de certaines communes s'opposent parfois aux projets de lois cantonaux. Il signale par ailleurs au président son intérêt à venir présenter le PL 12284.

Après le départ de l'auditionné, le président propose de joindre le PL 12406 au PL 12422, mais estime que ce projet de loi pourrait éventuellement être retiré.

Un député (MCG) indique qu'il posera la question au prochain caucus de son groupe.

Un député (S) estime qu'il est inutile de traiter de ce projet de loi sans savoir ce qu'il advient de celui de M. Sormanni; après s'être fixé sur le sort de ce dernier, il sera possible d'aller de l'avant. Il dit être satisfait de la formulation actuelle du PL 12422.

Un député (PLR) annonce que son groupe est a priori favorable au PL 12422; il ajoute qu'il serait souhaitable d'évoquer cela en interne avant de donner un avis clair de la position du groupe.

Un député (Ve) souhaite l'audition du Conseil d'Etat pour dégrossir cette problématique déjà soulevée dans le cadre de la révision de la LOIDP. Il dit que c'est une privation grave des droits politiques. Il estime que le fait que certains députés-conseillers courent d'une salle à l'autre n'est pas suffisant pour modifier le texte fondamental, sachant que les cas rapportés par l'auteur du projet de loi concernent surtout la Ville de Genève. Il se demande s'il faut changer la constitution pour les environs 700 conseillers municipaux concernés. Il estime qu'un élu communal peut représenter sa commune et que l'incompatibilité est moins flagrante qu'avec les devoirs d'administrateur d'une fondation publique.

Le président remarque que le projet de loi traite des fonctions délibératives et exécutives.

Le même député (Ve) estime que les deux cas se posent de façon semblable. Il ne comprend pas l'incompatibilité entre la fonction de maire d'une modeste commune avec celle de député.

Un député (UDC) annonce qu'il reviendra avec une réponse définitive de son caucus, mais précise que sa formation est attachée au système suisse et en ce sens, les élus communaux sont très importants. Il estime important de demander aux personnes concernées de choisir entre l'une ou l'autre fonction. Il relève la nécessité de laisser la possibilité à la personne de se présenter à une élection et s'il est élu, de pouvoir choisir. Il conclut que la tâche des élus municipaux est très importante et ne saurait s'ajouter à celle de député.

Un député (S) s'oppose à l'audition du Conseil d'Etat, estimant qu'il n'est pas impacté par le projet de loi. Il ajoute que le projet de loi ne concerne pas le Conseil d'Etat, car ce dernier exerce une surveillance sur le fonctionnement communal, mais pas sur les interactions politiques. La seule audition éventuelle serait celle de l'ACG. Il propose plutôt de mener un vrai débat après être retourné vers les partis.

M. Mangilli cite l'art. 2 LAC : « *Lorsqu'un projet de portée législative ou réglementaire de rang cantonal concerne spécifiquement une ou plusieurs communes, l'Association des communes genevoises, la Ville de Genève et les communes particulièrement concernées sont consultées.* » Il ajoute ne pas savoir si dans ce cas il y a véritablement obligation de consulter les organes cités. Il dit que si le Conseil d'Etat avait déposé ce projet de loi, il lui aurait recommandé de consulter l'ACG.

Un député (S) estime qu'il faut aborder la question du rôle des suppléants car ils n'ont aucune garantie d'obtenir un mandat et restent dans un entre-deux. Il reconnaît n'avoir pas pensé à cette problématique dans le cadre du dépôt de ce projet de loi par le groupe Socialiste.

Le même député (Ve) estime que ce projet de loi consacre une modification constitutionnelle et relève qu'il est adéquat d'avoir l'avis du Conseil d'Etat avant de partir en votation populaire.

Un député (EAG) estime qu'il faut viser une certaine économie dans les travaux, car le Conseil d'Etat est représenté par M. Mangilli au sein de la commission. Il ajoute que si le Conseil d'Etat veut se faire entendre, il peut le signaler, mais souligne que demander qu'un conseiller d'Etat se déplace pour chacun de ces points n'est pas indispensable. Le groupe Solidarités s'est donné à lui-même des règles d'incompatibilités. Il a lui-même démissionné

du conseil d'administration de SIG pour conserver sa fonction de député. Il se demande s'il faut inscrire cette règle dans la loi, c'est-à-dire accroître la densité normative, alors que les partis peuvent prendre leurs responsabilités. Il remarque que son groupe a permis à M. PAGANI d'être député en plus de sa fonction municipale pour une durée de deux ans au motif qu'il terminait sa carrière. Il conclut que le présent projet de loi exclurait ce genre d'arrangement, ce qui signifierait que la personne devrait attendre la prochaine législature pour siéger.

M. Mangilli n'a pas eu d'information sur la position politique du Conseil d'Etat en la matière et propose de transmettre la question de savoir si le Conseil d'Etat souhaite être auditionné.

Un député (S) dit que l'audition de l'ACG serait inéquitable car il s'agit de l'association des exécutifs communaux alors que ce projet de loi traite précisément de leur cas.

Un député (PLR) dit que l'audition de l'ACG est importante, non pas pour ses positions politiques, mais pour mieux comprendre comment les choses fonctionnent.

Un député (PDC) ne comprend pas la frilosité de la gauche vis-à-vis de l'audition du Conseil d'Etat. Il souligne le caractère constitutionnel de la modification proposée et dit qu'en l'absence de possibilité d'auditionner des représentants des conseillers municipaux, il serait avantageux d'entendre l'ACG. Il conclut sur la nécessité d'auditionner aussi bien l'ACG que le Conseil d'Etat.

Le président retient la proposition pragmatique de passer dans un premier temps par M. Mangilli.

Le président met aux voix l'audition de l'ACG :

Oui :	5 (2 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Non :	0
Abst. :	8 (1 EAG, 3 S, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

L'audition de l'ACG est acceptée.

Séance du mercredi 11 septembre 2019

Le président rappelle que M. Velasco, premier signataire du PL 12422, a été auditionné lors de la dernière séance. Selon les échanges qui ont suivi, il a

été décidé que chaque commissaire prendrait contact avec son groupe pour en discuter. Le président cède la parole aux députés pour qu'ils expriment l'avis de leur groupe respectif.

Un député (UDC) a abordé ce sujet auprès de son groupe lundi et, en l'état, il soutient l'entrée en matière.

Un député (PDC) indique que les deux projets de lois ont été soumis à son groupe. Il a pu constater d'importantes abstentions et des résultats très serrés. Il s'agit donc d'une problématique qui n'est pas facile à résoudre.

S'agissant du PL 12406, il indique que l'article 47, al. 4 (nouveau) LAC, qui prévoit que le mandat de conseiller administratif de la Ville de Genève serait incompatible avec un mandat électif aux Chambres fédérales, est une disposition qui serait acceptée.

En ce qui concerne le PL 12422, il réitère son opposition à l'article 142, al. 2, let. c (nouvelle) Cst-GE. Il précise que M. Velasco a reconnu que cela pouvait être modifié.

Un député (PDC) indique en revanche que l'article 142, al. 3 (nouvelle teneur) Cst-GE serait accepté par son parti. Il précise qu'il y avait toujours d'importantes abstentions et des difficultés à trouver des majorités au sein de son groupe.

Le président demande si le PDC accepte l'entrée en matière pour retravailler ce projet de loi.

Ce député répond positivement.

Un député (PLR) indique que son groupe s'est également prononcé à l'égard du PL 12422. En l'occurrence, il n'est pas favorable à une entrée en matière. Le PLR considère que le peuple souverain décide à travers son vote, en connaissance de cause. Si le peuple élit ces personnes, c'est qu'il a estimé qu'elles pouvaient assumer ce double mandat.

Il propose d'être le représentant d'un petit groupe d'élus, qui assume justement un double mandat. Il serait imaginable de procéder à une audition pour que la commission soit éclairée si cette dernière le souhaite.

Le président considère qu'il serait intéressant d'auditionner ces personnes qui vivent ce double mandat, afin de savoir exactement ce que cela représente, en termes de charge de travail.

Un député (Ve) explique qu'au sein de son groupe, il existe une interdiction des doubles mandats. Il s'agit d'une règle que le parti s'est directement imposée, pour une question d'éthique et de distribution des rôles. Il annonce que les Verts sont prêts à entrer en matière sur ce projet de loi en y apportant un certain nombre d'amendements. Il donne l'exemple du parti

socialiste dans lequel des personnes ont, tout d'un coup, dû choisir entre un mandat ou un autre. Personnellement, il serait en faveur de laisser un délai de carence pour terminer un mandat.

Il soutient également l'audition du groupe d'élus à double mandat.

Un député (EAG) indique que son groupe n'a pas de position claire sur le sujet, car les avis sont partagés. Ils ont également des règles propres d'incompatibilités, qu'ils s'imposent à eux-mêmes. Cela étant, il se demande s'il serait opportun que ce principe ne souffre d'aucune exception. En effet, il peut y avoir des circonstances qui justifient des exceptions. Il relève que son groupe est plutôt réservé par rapport à ce projet, mais il votera l'entrée en matière.

Un député (MCG) indique que son groupe a majoritairement décidé de s'opposer à ce projet. Personnellement, il appartient au courant minoritaire de son groupe, car il est en faveur des incompatibilités.

Il admet que ce n'est pas la même dimension lorsqu'il est question d'une petite commune. En revanche, quand il est question de gros exécutifs, il peut y avoir un conflit évident avec le canton. Il considère qu'il serait intéressant d'auditionner des professeurs, car il s'agit d'un sujet sensible.

En ce qui concerne le PL 12422, il indique qu'une très large majorité de son parti est contre. Se pose la question de savoir comment on peut traiter, de manière égale, des miliciens et des professionnels. Les conseillers administratifs sont des professionnels, alors que les députés sont des miliciens. Selon lui, il s'agit d'une question purement académique de déterminer s'il est possible de traiter de la même manière ces deux cas de figure. Il annonce que le MCG ne votera pas l'entrée en matière du PL 12422.

Un député (Ve) estime que la commission devrait réfléchir à la question de savoir dans quel réservoir ils peuvent aller chercher des élus. En effet, il s'agit d'une réelle problématique vis-à-vis de certaines catégories de personnes. Il trouve que le débat est très intéressant, mais il considère que nous sommes dans un monde en pleine recherche de pureté et c'est ce qu'il a toujours craint en politique.

Un député (S) tient à s'exprimer pour remercier tous les groupes pour ces éléments intéressants. Cela démontre qu'il s'agit d'un débat qu'il n'est clairement pas inutile à avoir en ce moment, étant donné que la question des incompatibilités a déjà été amorcée dans les engagements politiques à Genève, par le biais de la dernière constitution, qui interdit le fait de siéger tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal.

Il indique que la proposition de ce projet de loi est d'étendre la réflexion à l'ensemble des niveaux de notre Etat, car les questions restent pertinentes, également à ce stade.

Il revient sur la référence qui a été faite aux règles statutaires relatives aux doubles mandats au sein du Parti socialiste. Il ne pense pas qu'il s'agit du même ordre d'idée. En effet, ce projet de loi ne propose pas d'interdire la possibilité de se présenter à une élection si un autre mandat est déjà occupé. Il explique que les règles statutaires du Parti socialiste prévoient qu'à partir du moment où une personne se retrouve en situation de double incompatibilité, cette dernière est libre de choisir, mais il faut qu'elle choisisse. Il précise que cette personne bénéficie également d'un délai.

Il pense qu'au-delà des excellents arguments apportés par M. Velasco lors de son audition, il y a également l'intention de prétendre à la possibilité d'atteindre un système qui est plus représentatif qu'aujourd'hui, dans lequel la personne politique n'est pas un stéréotype de l'ensemble des institutions, mais un véritable miroir de cette société.

Il signale que ce projet de loi est une réflexion de principe. Il s'agit d'une réflexion sur le système politique dans lequel nous évoluons, ce qui correspond à ce qui est attendu de la part d'un modèle de démocratie. Pour finir, il indique que le Parti socialiste est bien entendu en faveur du PL 12422. Il rappelle également qu'ils sont prêts à écouter toute proposition de modification.

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 12422 :

Oui :	8 (2 S, 2 PDC, 2 Ve, 1 PLR, 1 UDC)
Non :	3 (1 PLR, 2 MCG)
Abst. :	3 (1 EAG, 2 PLR)

L'entrée en matière est acceptée.

Le président propose d'organiser les travaux en faisant la liste des différentes auditions à réaliser. A cet égard, il évoque la proposition d'un député (PLR) d'auditionner un groupe d'élus qui incarne cette situation dite d'incompatibilité. Il propose de contacter quelques-unes de ces personnes, qui représentent les différentes problématiques de ce projet de loi.

Le président demande s'il y a d'autres demandes d'auditions.

Un député (UDC) pense qu'il serait intéressant d'auditionner l'ACG, ne serait-ce que pour avoir la position de ces personnes au procès-verbal.

Un député (S) considère qu'il est parfaitement pertinent d'entendre l'ACG, dans sa dimension de représentation, ainsi que des conseillers administratifs, qui eux, ne sont pas dans une situation de double mandat. Personnellement, il n'a aucune opposition à entendre l'ACG, de même que les personnes directement concernées. Il propose également de passer éventuellement par une consultation écrite des communes.

Le président met aux voix la proposition d'audition de l'ACG :

Oui :	4 (1 S, 2 Ve, 1 UDC)
Non :	7 (2 MCG, 3 PLR, 2 PDC)
Abst. :	3 (1 EAG, 1 S, 1 PLR)

L'audition de l'ACG est refusée.

Le président rappelle qu'il était également question d'auditionner le Conseil d'Etat.

M^{me} Leyvraz indique, à ce titre, que M. Mangilli a interpellé le Conseil d'Etat. Il n'a toutefois pas eu de retour pour le moment.

Un député (Ve) serait intéressé par l'audition de M. Sciarini ou de M. Knusel (Lausanne), afin de se rendre compte s'il y a réellement un bénéfice démocratique à avoir des mandats multiples, en termes de fluidité entre les niveaux municipal, cantonal ou fédéral.

Un député (UDC) pense qu'il serait également opportun d'avoir un état de ce qu'il se passe dans les cantons romands sur le sujet. Il pense qu'il serait bien d'obtenir quelque chose par écrit.

Selon un député (S), si l'on souhaite entendre les milieux académiques, il faut savoir quel type d'informations la commission aimerait obtenir. Il pense que les objections qui ont été soulevées, s'agissant de la limitation aux communes de plus de 10 000 habitants, relèvent typiquement d'une question de droit constitutionnel. Un député (S) estime que le professeur Tanquerel pourrait répondre à cette question, ainsi qu'à celle de la situation dans les autres cantons romands.

Son collègue (S) pense que cela vaut la peine d'avoir un point de vue académique pour l'aspect constitutionnel. S'agissant de l'aspect des sciences politiques, il estime qu'il faudrait se renseigner auprès du département de sciences politiques, afin de savoir s'il existe des analyses comparées sur le cumul des mandats et leurs impacts. Selon lui, s'il n'existe pas de doctrine en

la matière, il n'est pas opportun d'auditionner le professeur Sciarini, qui aura un point de vue personnel sur la chose.

Un député (EAG) considère qu'il n'y a pas d'intérêt à auditionner un politologue pour les aspects politiques. Par contre, il est en faveur de l'audition du professeur Tanquerel.

Un député (Ve) indique que les Verts sont favorables à l'audition d'un politologue et du professeur Tanquerel.

Un député (MCG) pense également qu'il n'est pas opportun d'entendre un politologue s'il n'a pas de doctrine à présenter sur le sujet. Par contre, il trouve qu'il serait intéressant d'entendre une personne d'un autre canton, comme Neuchâtel, afin de connaître ses pratiques et visions. Par ailleurs, il soutient l'audition des professeurs Tanquerel et Hottelier.

Le président constate qu'il y a un consensus autour de l'audition des professeurs Tanquerel et Hottelier.

Le président indique qu'il ressort également des discussions qu'il faudrait s'informer auprès du département de sciences politiques afin de savoir s'il existe de la doctrine en la matière. Par ailleurs, un député (PLR) constituera un groupe d'élus se trouvant dans cette situation avec l'objectif d'une audition.

M^{me} Leyvraz indique que le canton de Neuchâtel a récemment adopté une loi interdisant le double mandat. En ce sens, un tableau comparatif en matière cantonale pourrait être fourni à la commission.

Un député (UDC) est très sensible aux propos de son collègue (Ve), s'agissant des incompatibilités liées aux professions. Il se demande s'il n'y a pas quelque chose à travailler à ce niveau.

Ce même député (Ve) se demande s'il existe des études de sociologie de ce que représente la classe politique, sur le type de professions distribuées, etc.

Un député (S) mentionne une étude, dirigée par le professeur Sciarini, datant de 2003, intitulée : « Étude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat ».

Le président propose de ne pas aller plus loin sur cette problématique à ce stade. Il indique qu'il pourrait y avoir une actualisation de cette étude, car elle a été réalisée sur mandat du Bureau du Grand Conseil, à la demande de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil. Le président propose de laisser cette question ouverte et de revenir sur cette discussion la semaine prochaine.

Séance du mercredi 18 septembre 2019

Audition d'une délégation d'élus à double mandat

Le président rappelle qu'il était prévu de reprendre les travaux sur les PL 12422, avec l'audition d'une délégation d'élus à double mandat.

M. Constant précise que le secrétariat du Grand Conseil a sollicité tous les élus du Grand Conseil ayant un double mandat (député-conseiller administratif). Plusieurs d'entre eux n'étaient toutefois pas disponibles ce jour, à l'exception de M. Barde.

Le président propose de procéder à l'audition de M. Barde et lui cède la parole.

M. Barde admet que, dans un premier temps, il a été assez sensible au projet de loi 12422. Il constate que, personnellement, il ne serait pas touché par ce projet de loi s'il était adopté en tant que tel, puisque cela concerne les grandes communes. Personnellement, il n'aurait pas fait de catégories et aurait inclus toutes les communes.

Il indique que, de manière générale, les partis décident, à travers leurs statuts, s'ils acceptent les doubles mandats. En ce qui concerne le PLR, il relève que le groupe considère que le choix revient au citoyen qui exprime sa voix. En effet, c'est le citoyen qui décide s'il souhaite élire des candidats qui auraient potentiellement un double mandat.

Il relève que lorsque ce projet de loi a été déposé, il était personnellement dans une situation où la surcharge de travail l'a éloigné en partie du Grand Conseil et de sa charge de maire. Il souligne que la charge d'un maire, d'un adjoint ou d'un conseiller administratif est importante, y compris pour les petites communes. M. Barde indique qu'ils restent des miliciens, mais qu'en définitive, cela devient un emploi à part entière.

Il est considéré comme étant employé à 50% par la commune. Il constate que la réalité est différente et que cela s'apparente plutôt à des 70%, voire 80%. Il insiste sur le fait que la taille de la commune ne signifie pas qu'il y a moins de travail. En effet, il y a moins de personnel administratif.

Il s'est beaucoup impliqué dans ses mandats et c'est la raison pour laquelle il était assez sensible à ce projet de loi. Il indique que sa fonction de député au Grand Conseil lui permet, en tant que magistrat communal, d'avoir des informations qu'il perçoit mieux que s'il ne siégeait pas au Grand Conseil. Cela étant, il pense qu'il est difficile d'avoir une position, car il y a quand même une problématique de fonctionnement de leurs institutions qui n'est pas à exclure.

Il sait que peu de gens partagent cet avis, mais la question du double mandat ne se poserait plus s'il y avait une chambre des communes, car il serait évident que ce serait incompatible.

Questions des députés

Un député (PDC) aimerait avoir l'avis personnel de M. Barde s'agissant de la limitation à 10 000 habitants prévue par le projet de loi.

Il croit tout à fait que la fonction de député peut être utile à la fonction de magistrat communal et vice-versa, vis-à-vis des renseignements récoltés.

En ce qui concerne la chambre des communes, il le rejoindrait même si cela n'a pas été accepté par la Constituante. La majorité de la Constituante a estimé que cette proposition ne pouvait qu'amorcer des dépenses supplémentaires. Il pense effectivement que s'il y avait une chambre des communes, il n'y aurait pas besoin de légiférer de cette manière.

M. Barde trouve dommage de créer des catégories, s'agissant du seuil fixé à 10 000 habitants. S'il y a une incompatibilité, cela doit s'appliquer à tout le monde. Il considère que ce seuil suppose une méconnaissance de la réalité du terrain. Son précédent propos n'avait pas pour but de minimiser la charge des magistrats de grandes communes, mais ils ont plus de ressources que les petites communes.

Le même député (PDC) indique que M. Velasco, auteur de ce projet de loi, était prêt à retirer ce seuil de 10 000 habitants.

Un député (MCG) remercie M. Barde et le député (PDC) de mentionner l'idée de la chambre des communes. Il rappelle que son groupe en avait fait la proposition et qu'elle avait été refusée. Il est heureux qu'ils reconnaissent la pertinence de cette proposition puisqu'elle aurait pu établir, de manière assez claire, un certain nombre de questions qui se posent aujourd'hui.

Il a l'impression que le seuil, qui a été fixé à 10 000 habitants, ne vient pas tellement de la charge de travail, mais des collusions d'intérêts entre l'Etat et ses communes, pour ne pas nommer la Ville de Genève. A cet égard, il considère que la Ville de Genève est trop grande et devrait être séparée en 4 communes.

M. Barde indique que ces conflits existent également dans les petites communes, mais dans une mesure vraiment moindre. Il peut aller dans le sens de l'intervenant précédent, s'agissant de la taille de la Ville de Genève. Il est d'accord qu'il est problématique d'avoir 45 communes à Genève. Cela étant, M. Barde pense que c'est un autre ordre de sujet, qui ne relève plus de

l'incompatibilité, même s'il pense qu'il y a une réelle réflexion à avoir sur les communes.

Un député (S) a plusieurs problématiques qui lui reviennent à l'esprit, notamment le parallélisme entre les niveaux cantonal et fédéral, les niveaux communal et cantonal. Il indique que les mêmes problématiques auraient pu être évoquées dans le cadre de la compatibilité entre le mandat cantonal et le mandat fédéral.

Il se demande pourquoi il y aurait une conclusion différente entre le communal et le cantonal si on devait exporter les réflexions de l'incompatibilité au niveau cantonal et fédéral. Il indique que ce projet de loi a justement été déposé parce qu'ils n'ont pas pu trouver une explication qui leur semblait convaincante. Il demande pourquoi il devrait y avoir des réponses différentes aux interactions entre ces deux types de niveaux différents.

Par ailleurs, il a une question liée à la manière dont M. Barde appréhende personnellement le cumul des mandats. Il demande comment il résout la situation lorsqu'il y a un conflit, que ce soit sur la forme des questions d'engagements concurrents ou sur le fond. Il est conscient que cela concerne son cas personnel et qu'il y a probablement autant de réponses possibles qu'il y a de personnes concernées par le double mandat.

M. Barde arrive très facilement à se dire que lorsqu'il est député, il défend des intérêts pour lesquels il a été élu en tant que député, y compris si cela va à l'encontre des intérêts de sa commune par exemple. Il n'a pas de problème avec cela, car il estime qu'il faut faire la différence entre les deux fonctions.

En ce qui concerne les types de niveaux différents, M. Barde a envie de répondre que c'est justement parce que ce sont des niveaux différents que les solutions sont différentes. La commune est le premier lien entre le citoyen et le politique au niveau cantonal. Il ajoute que malgré le poids de sa charge, il n'est pas engagé à 100% et que ce serait plus compliqué s'il était conseiller d'Etat.

M. Barde pense qu'il est aberrant d'imaginer aujourd'hui qu'un conseiller d'Etat, dans un canton comme Genève, puisse avoir le temps d'être également engagé à Berne. Il estime flagrant que le problème est matériel. M. Barde relève qu'au niveau cantonal, il y a quand même encore une petite marge de manœuvre.

M. Barde souligne que son propos est de dire qu'il y a un problème institutionnel et que ce n'est pas forcément lié à l'incompatibilité.

Un député (S) se permet d'apporter un complément sur la question de l'interaction des communes avec le processus décisionnel cantonal. Au

premier regard, l'ACG est typiquement l'espace qui lui apparaît comme étant celui dédié à des interactions institutionnalisées, quand bien même il s'agit d'une association. Cela permettrait aux communes d'intervenir le plus en amont possible de certains processus décisionnels. Il demande dans quelle mesure les questions institutionnelles soulevées par M. Barde ne peuvent être résolues au niveau de l'ACG, plutôt que par le *statu quo*, qui pourrait résulter d'un refus de ces projets de lois.

M. Barde croit profondément que les institutions doivent être clairement ancrées dans la décision pour que le citoyen s'y retrouve. Il indique que l'ACG est très peu connue des citoyens. Il ajoute que lorsqu'il est arrivé à l'ACG, il avait été surpris de voir que les personnes ne pensaient pas à s'adresser directement au Grand Conseil, mais au Conseil d'Etat. M. Barde relève que le Conseil d'Etat peut effectivement proposer des projets de lois, mais, en définitive, ce sera le Grand Conseil qui décidera en dernière instance.

M. Barde n'a pas eu la chance de le faire lorsqu'il était président du Grand Conseil, mais son successeur a été le premier à organiser une réunion entre le bureau de l'ACG et le bureau du Grand Conseil. Selon M. Barde, il est essentiel que les magistrats communaux se rendent compte que s'ils avaient une meilleure connaissance des institutions, ils se rendraient compte que c'est le Grand Conseil qui vote les lois.

Un député (EAG) a apprécié les remarques faites sur ce que peuvent amener dans un groupe, le cas échéant, des magistrats ou des élus municipaux d'autres échelons, en termes d'informations et, réciproquement, pour faire fonctionner les institutions. Il est en accord avec M. Barde sur le fait que les représentants d'exécutifs communaux et l'ACG se focalisent sur le Conseil d'Etat et qu'il y a une réelle méconnaissance des institutions.

Il a personnellement également été conseiller municipal de la Ville de Genève durant trois années. Il considère que le rapport entre le conseil municipal et le conseil administratif n'a rien à voir avec le rapport entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Il apporte une preuve qui est qu'en Ville de Genève et ailleurs, l'exécutif communal peut prendre des délibérations qui ont le même rang que celles du conseil municipal. Il précise qu'il s'agit de remarques générales.

Il pense que l'idée de la chambre des communes n'est pas praticable. En effet, un système bicaméral à l'échelle cantonale n'est juste pas envisageable avec une représentation égale entre les communes.

Il souligne par ailleurs que l'ACG n'est pas juste une association, mais une corporation de droit public, instituée par une loi votée par le Grand

Conseil. Il pense qu'il y a un moyen d'intervenir sur les compétences, la visibilité et la manière dont fonctionne l'ACG. Il pense que le fait de pousser l'ACG dans une direction, qui répond aux attentes de M. Barde, soit de matérialiser de manière institutionnellement plus satisfaisante les rapports entre les communes et le parlement, relève de leur champ de compétence. En effet, l'ACG est un fruit de la loi sur l'administration des communes, et que les lois sont les fruits du Grand Conseil.

Un député (Ve) revient sur la transmission d'informations entre les différents échelons et indique qu'il y a d'autres façons de le faire. En effet, il cite notamment les forums de sections de certains partis, qui permettent de faire circuler des informations. Il ne pense pas qu'il soit nécessaire d'avoir un double mandat pour que l'information soit disponible.

Il comprend les difficultés vis-à-vis de l'exécutif. Il pense que davantage de questions peuvent se poser pour un délibératif. Personnellement, il a eu un double mandat, en étant dans une commune de 12 000 habitants et cela ne posait pas de problèmes.

Il se demande pourquoi il faudrait entrer en matière sur une incompatibilité des exécutifs et pas des délibératifs.

M. Barde ne voit pas de problèmes d'incompatibilité pour les membres d'un délibératif, car la charge de travail est moindre. Il pense que ce n'est pas incompatible avec le Grand Conseil, sous réserve de la Ville de Genève.

Une députée (PDC) a fait partie du délibératif communal de Vernier, alors qu'elle était également députée au Grand Conseil. Elle souligne qu'elle avait une réunion chaque semaine, au même titre que le Grand Conseil. Elle n'est pas persuadée que l'on puisse cumuler les mandats et continuer à produire du bon travail. Par ailleurs, elle ne croit pas que la multiplication des institutions remplace le partage de l'information. Elle indique que les partis peuvent mettre en place des groupes d'aménagement pour informer les magistrats de ce qui se passe au Grand Conseil.

Séance du mercredi 25 septembre

Audition de M. Michel Hottelier

Le président accueille M. Michel Hottelier, professeur de droit à la l'Université de Genève.

Le professeur Hottelier remercie les députés de l'avoir invité à se prononcer sur ces deux projets de lois. Il remarque d'emblée que le PL 12422 est un projet de loi constitutionnelle, alors que le PL 12406 vise une révision de la LAC.

Le professeur Hottelier a prévu d'organiser sa présentation en trois parties. Dans un premier temps, il va introduire le sujet et faire quelques remarques générales d'ordre juridique. Ensuite, il examinera successivement chacun de ces deux projets de loi.

Le professeur Hottelier explique à la commission que le professeur Tanquerel n'est pas présent en raison d'un déplacement à l'étranger. En revanche, il a tout de même pu consulter ces projets de lois et a fait part de sa détermination par e-mail au professeur Hottelier. En ce sens, il l'a autorisé à informer la commission du contenu de sa détermination.

Le professeur Hottelier commence par faire quelques remarques générales. Il indique que la marge de manœuvre des cantons dans l'organisation de leur système politique en particulier dans le régime des incompatibilités est étendue. Le professeur Hottelier souligne qu'il s'agit typiquement d'un domaine qui ressort de la souveraineté cantonale au sens juridique du terme.

Le professeur Hottelier relève, au passage, que le Conseil fédéral a eu l'occasion de rappeler spécifiquement qu'avec ce type d'incompatibilités, on a affaire à une question typiquement de nature organisationnelle pour laquelle les cantons bénéficient, en général, d'une large autonomie (FF 2010 1955). Le professeur Hottelier précise que le Conseil fédéral a évoqué cela à l'appui de la garantie d'une disposition constitutionnelle de l'ancienne constitution genevoise (1847), relative à l'incompatibilité entre le mandat de membre du Conseil d'Etat genevois et le mandat de député au Conseil national, en l'occurrence au Conseil des Etats.

Le professeur Hottelier ajoute qu'il s'agissait de l'article 106, al. 1, let. c aCst-GE, qui a été modifié au mois de février 2009, pour régler le cas d'un conseiller d'Etat qui venait, à l'époque, de se faire élire au Conseil des Etats. Le professeur Hottelier relève que le Tribunal fédéral va dans le même sens, en reconnaissant traditionnellement aux cantons une plus grande autonomie dans ce domaine, de sorte qu'on puisse s'interroger sur les limites du pouvoir du Grand Conseil, plus généralement du pouvoir des cantons. Le professeur Hottelier dirait qu'il y a une limite assez générale et une autre qui l'est moins.

Le professeur Hottelier indique que la première limite est liée au caractère démocratique du système institutionnel des élus de la République, que ce soit cantonal ou communal. Il pense, par exemple, à un régime général d'incompatibilités qui aurait pour effet de priver catégoriquement toute une partie des élus de l'accès à certaines fonctions sans motifs objectifs. Le professeur Hottelier relève que ce serait contraire à la vision démocratique.

Le professeur Hottelier en vient à la deuxième limite qui est en lien avec le respect des droits fondamentaux, plus particulièrement les principes d'égalités de traitement et d'interdiction des discriminations. A cet égard, il précise qu'il n'a pas trouvé de clauses d'incompatibilité cantonale qui ont été déclarées contraires à ces dispositions.

Le professeur Hottelier aimerait faire une deuxième remarque introductive. Il rappelle que l'Assemblée constituante genevoise a abordé le régime des incompatibilités lorsqu'elle a entrepris ses travaux.

Il indique que l'Assemblée constituante a dû prendre acte de la révision de la constitution genevoise concernant l'introduction de ce nouveau motif d'incompatibilité entre membres du Conseil d'Etat et membres du Conseil des Etats (8 février 2009). Il précise que ce motif a évidemment été repris dans la constitution actuelle.

Le professeur Hottelier, s'agissant des communes, relève qu'il n'y a pas eu de modifications substantielles pour ce qui est du régime des incompatibilités. Par contre, dans le cadre de la Constituante, ils ont banni le double mandat entre député du Grand Conseil, membre du Conseil national et membre du Conseil des Etats (art. 83 Cst-GE). Le professeur Hottelier évoque également la suppression de la clause de l'article 155, al. 7 aCst-GE, qui prévoyait, s'agissant singulièrement de la Ville de Genève, que les conseillers administratifs pouvaient être députés au Grand Conseil ou au Conseil national. La distinction ajoutait que seuls deux d'entre eux pouvaient être députés au Grand Conseil, un au Conseil national et un autre au Conseil des Etats, sachant que le cumul de trois charges était interdit. Il indique que cette disposition a été abolie par l'Assemblée constituante. Il souligne, à cet égard, que la discussion actuelle de la commission porte un peu sur le rétablissement d'une clause un peu comparable, mais sous une forme différente.

Le professeur Hottelier relève qu'un autre élément important pour la suite des travaux de la commission concerne la suppression, dans la constitution actuelle, du statut spécifique de la Ville de Genève. Il rappelle que dans la précédente constitution, il y avait un chapitre spécifique à la Ville de Genève. L'assemblée constituante avait la volonté claire, sur le plan politique, de soumettre l'ensemble des communes au même corpus normatif, dans le respect de leurs compositions intrinsèques. Sous réserve de cette différenciation à raison du nombre d'habitants, il indique qu'il n'y a pas eu d'autres distinctions.

Il constate que le PL 12422 revisite la structure de l'article 142 Cst-GE. Le PL 12422 propose, d'une part, d'introduire une incompatibilité entre le

mandat de membre d'un conseil municipal avec celui de député du Grand Conseil pour les communes de plus de 10 000 habitants et, d'autre part, il propose d'instaurer une incompatibilité générale entre un mandat exécutif sur le plan municipal et un mandat électif quel qu'il soit sur le plan cantonal ou fédéral.

Le professeur Hottelier indique en d'autres termes que c'est l'application du régime de l'article 83 Cst-GE qui interdit, de manière générale, le mandat de député au Grand Conseil avec un mandat au Conseil national ou au Conseil des Etats. Le professeur Hottelier considère que la proposition du PL 12422 revient à la même chose, mais au niveau municipal pour ce qui est de l'exécutif.

Il relève qu'il s'agit d'une extension assez notable des motifs d'incompatibilités pour ce qui est des mandats électifs communaux. Il précise que tous les exécutifs communaux, au sens de l'article 141 Cst-GE, sont concernés.

Il estime que l'extension de ce régime d'incompatibilités, prévu par cette proposition de révision de la constitution, s'inscrit dans la marge de manœuvre étendue qui relève de la souveraineté cantonale. Le professeur Hottelier ajoute que le professeur Tanquerel ne constate pas non plus de problèmes sur le terrain constitutionnel avec cette extension. En d'autres termes, c'est une question d'opportunité politique.

Le professeur Hottelier ajoute que le professeur Tanquerel a écrit : « Avec le caractère extrêmement étendu de ce régime d'incompatibilités, prévu par cette révision constitutionnelle, on peut craindre qu'en interdisant à des maires ou à des adjoints de petites communes d'assumer tout autre mandat électif sur le plan politique, on ne décourage des vocations ».

Le professeur Hottelier pense que c'est une objection d'opportunité, qui n'a pas de pertinence sur le terrain juridique. Dans un système de milice, cela doit quand même susciter une certaine forme de réflexion. Il indique que le professeur Tanquerel manifeste quelques doutes à ce sujet, ce qu'il partage.

Il relève pour le surplus que l'exposé des motifs à l'appui du PL 12422 se réfère surtout à la tâche de conseiller administratif, en faisant référence en particulier aux magistrats employés à plein temps, en charge d'autres mandats électifs sur le plan cantonal ou fédéral.

Il pense qu'il faut relever, en lien avec l'opportunité politique, que cela concerne une minorité assez faible d'élus, même si la question mérite d'être posée quant au fond.

Le professeur Hottelier relève au passage que les auteurs du PL 12422 ont maintenu la clause de délégation dans l'article 142 Cst-GE. Selon lui, il est

possible de passer par la voie législative, mais ce n'est pas pratique d'un point de vue légistique, car cela se retrouve dans différents types de normes. Il indique qu'il n'y a pas de vision d'ensemble synthétique, alors que cela touche vraiment un aspect institutionnel fondamental, qui est le rapport entre le canton et les communes pour l'accès aux fonctions électives.

Le professeur Hottelier se permet d'ajouter qu'il a été auditionné avec le professeur Tanquerel en lien avec le PL 12214, en mars 2018, qui proposait de modifier la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP), afin de mettre fin au cumul de mandats de députés au Grand Conseil et aux conseils d'administration de régions.

Le professeur Hottelier pense qu'il faut également se poser la question de savoir s'il est possible d'ajouter un motif d'incompatibilités, qui touche le corps politique, par la voie législative. En l'occurrence, les professeurs Tanquerel et Hottelier n'ont pas eu beaucoup de difficultés à dire que c'était possible. En ce sens, le professeur Hottelier considère qu'il n'y a pas de raison de penser que ce n'est pas possible pour le projet dont la commission est saisie.

Il conclut son propos en disant que le fait que l'Assemblée constituante n'ait pas réglé cet aspect du régime des incompatibilités n'a pas pour effet d'empêcher une réglementation ultérieure par la voie législative.

Questions des députés

Un député (PDC) revient sur les arguments des professeurs Hottelier et Tanquerel, qui considèrent que la charge de travail est beaucoup plus importante pour une commune comme la Ville de Genève. Cela étant, il relève qu'il y a moins de personnes à disposition du Conseil administratif dans les communes comme Vernier, Lancy, Carouge ou Onex, ce qui représente une difficulté supplémentaire.

Il aimerait avoir l'avis du professeur Hottelier sur les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination par rapport au PL 12422, qui fixe un seuil étonnant de 10 000 habitants. Il demande si cela ne représente pas une inégalité de traitement ou une forme de discrimination.

Le professeur Hottelier relève que la situation est un peu différente pour le PL 12422, car il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle. La constitution garantit l'égalité de traitement. En ce sens, puisqu'il s'agit du même niveau normatif, il est possible d'avoir une clause dérogatoire. Selon le professeur Hottelier, la question qui se pose par rapport à l'égalité de traitement, tel que cela résulte du droit fédéral, concerne l'étendue de la marge de manœuvre dont disposent les cantons dans ce domaine.

Le professeur Hottelier considère que cela reste dans la marge de manœuvre du canton, même s'il est conscient du fait qu'il y a également une charge importante dans les petites communes.

Un député (EAG) revient sur la dernière question de son collègue PDC s'agissant du seuil de 10 000 habitants. Il pense qu'une inégalité de traitement pourrait se poser entre les citoyens membres de Conseils municipaux. Il donne l'exemple de deux communes voisines, qui ont respectivement 9 000 et 12 000 habitants. Il considère que, du point de vue du citoyen conseiller municipal, il y a quand même un effet de seuil fort et une inégalité de traitement entre des gens qui sont globalement dans des situations similaires.

Le professeur Hottelier pense effectivement qu'il y a un effet de seuil d'une rue à l'autre, mais il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle. Il y a un caractère dérogoire et c'est comme cela que cela se présente.

Par rapport au droit fédéral, il pense que l'argument tiré de l'importance de l'autonomie des cantons est clair.

Le même député (EAG) indique que l'article 142 Cst-GE prévoit que la loi fixe les autres incompatibilités. Il demande si ce n'est pas étrange qu'une telle disposition, qui peut empêcher un citoyen d'exercer un mandat électif fédéral ou cantonal, puisse se faire par le biais de la loi. Par ailleurs, il se demande s'il ne faudrait pas supprimer la délégation au passage.

Le professeur Hottelier indique que la loi est votée par le Grand Conseil et est soumise au référendum. Il y a quand même une garantie de qualité démocratique au niveau des droits politiques. Il n'y voit aucun problème.

Il relève par ailleurs que si cette clause de délégation est retirée, cela demande une nouvelle interprétation de la constitution. Il pense qu'il faut faire attention parce qu'il y a de nombreuses incompatibilités à Genève, même ailleurs. Il mentionne notamment la LAC, qui prévoit des clauses d'incompatibilités, avec une clause dérogoire.

Il indique que ces incompatibilités sont prévues par voie législative dans de très nombreux cantons. Il précise que l'agencement de l'Etat, s'agissant de la séparation des pouvoirs, des tribunaux, de la Cour des comptes, etc. se trouve dans la Constitution parce qu'il s'agit de la base. Cela étant, il y a des motifs d'incompatibilités que l'on peut trouver ailleurs. Il souligne que la disposition n'a pas vocation à être exhaustive. Il pense que, d'un point de vue légistique et de légitimité démocratique, il serait préférable de tout avoir dans la constitution.

Un député (UDC) revient sur le seuil de 10 000 habitants. Il relève qu'est considérée comme étant une ville une commune ayant plus de 10 000 habitants. Il demande si cela pourrait être un argument supplémentaire.

Le professeur Hottelier n'a pas trouvé de normes qui évoquaient cette question. Il suggère de demander à l'ACG. Il ne croit pas qu'il soit discriminatoire de fixer des paliers en fonction de la population. Il est conscient de l'effet de seuil que cela peut induire, pour le meilleur ou pour le pire.

Le président demande s'il n'y a pas un problème lié au non-respect de la séparation des pouvoirs lorsqu'un magistrat communal de l'exécutif siège en même temps au Grand Conseil. Ce dernier va faire les lois qu'il va exécuter.

Une députée (S) a vu que le canton de Vaud a intégré une disposition dans la constitution, faisant en sorte que les communes soient compétentes pour fixer ces questions d'incompatibilités. Elle demande quelle est l'option la plus souhaitable selon lui.

Un député (S) a compris l'argument selon lequel ce qui est prévu par le PL 12422 pourrait décourager des vocations.

Le professeur Hottelier va répondre dans l'ordre des trois questions qui lui ont été posées. Il indique qu'il n'y a pas de problème de séparation des pouvoirs, car c'est un principe qui a vocation à s'appliquer de manière horizontale et pas verticale.

Le professeur Hottelier confirme que les communes du canton de Vaud ont une autonomie et des pouvoirs plus importants. Il est vrai que dans certains cantons, les communes sont compétentes pour octroyer les droits politiques aux étrangers à l'échelon local. Il indique que le canton de Genève se trouve aux antipodes de ce régime. Il explique que l'autonomie communale est extrêmement réduite à Genève historiquement, à tort ou à raison. Il s'agit d'une volonté politique.

Il relève que si le Grand Conseil optait pour un système dans lequel on passerait à une autonomie plus marquée des communes, ce serait possible. Une forme de révision totale de la constitution cantonale serait nécessaire puisque cela changerait pas mal de choses. Il constate que cela se passe très bien dans le canton de Vaud, mais il s'agit d'un plus grand canton, qui a plus de différences entre les villes et les campagnes.

Le professeur Hottelier pense, à titre personnel, que le système actuel est un assez bon système dans un canton comme le nôtre, qui est assez peuplé et assez petit en termes de territoire. Il considère qu'il est bien de garder une forme de mainmise politique du Grand Conseil et quelque part du Conseil d'Etat.

Il indique que l'Assemblée constituante a beaucoup parlé de cette crise de vocation et la nécessité de revitaliser le sens civique et l'engagement du citoyen à l'échelon local. Il y a eu des discussions très intéressantes sur l'extension des droits politiques aux étrangers à l'échelon cantonal et sur l'éligibilité à l'échelon communal. Il pense qu'ils ont peut-être manqué une occasion de revitaliser le sens civique à Genève. Il précise que cela n'a pas été fait pour des raisons politiques.

Séance du mercredi 2 octobre 2019

Audition de M. François Lance, député et ancien maire

Le président souhaite la bienvenue à M. François Lance, député et ancien maire, et lui cède la parole.

M. Lance entend donner ses impressions personnelles du passage de conseiller administratif à la députation. Il est entré au Grand Conseil en novembre 2013 ; à l'époque son parti lui avait demandé d'être candidat sur la liste pour les élections alors qu'il était encore conseiller administratif à Lancy jusqu'à la fin de son mandat au 31 mai 2015. Il était parti du principe qu'il ne serait pas élu car c'était sa première candidature. A l'étonnement de figurer parmi les élus a succédé la crainte de ne pas pouvoir mener son activité professionnelle à plus de 70% de front avec les charges de conseiller administratif et de député. Il souligne que cette année et demie avec deux fonctions cumulatives a été très difficile. Il n'arrivait pas à se plonger dans les dossiers cantonaux, même s'il n'avait pris que deux commissions siégeant à midi. Au terme de son mandat de conseiller administratif, il a poursuivi au Grand Conseil. Concernant la problématique d'organisation de deux charges cumulatives, il estime que c'est très personnel et en rapport avec la grandeur de la commune, bien qu'une grande commune ait des services travaillant pour elle alors que les magistrats d'une petite commune doivent faire beaucoup de choses eux-mêmes.

M. Lance note une différence de rythme de travail entre une commune et les travaux du Grand Conseil. A l'exécutif d'une commune, il faut prendre des décisions rapidement alors qu'au Grand Conseil, on prend le temps d'un processus démocratique.

M. Lance cite, au titre des avantages de la double fonction, la possibilité d'être en amont des décisions cantonales. Mais il s'est rendu compte que tout projet de loi touchant aux communes part pour consultation à l'ACG. Donc ce n'est pas un véritable avantage, mis à part pour certains projets de lois qui permettent de prendre connaissances en avance de certains éléments. Il

souligne que l'avantage est de pouvoir défendre la position des communes, car ce sont effectivement deux mondes différents qui ne se comprennent pas.

M. Lance remarque, au titre des inconvénients, qu'un magistrat-député est enfermé dans ce rôle de magistrat communal lorsqu'il siège au Grand Conseil. Il n'a pas été considéré comme un député doté d'indépendance de réflexion. Il a apprécié de siéger à la CACRI, car il avait l'impression d'une certaine compétence par rapport à ces sujets. Par rapport au projet de loi présenté, il est partagé car il a le mérite de clarifier la situation et d'un autre côté c'est une question personnelle qui touche à l'engagement, à la disponibilité, au décalage éventuel entre les élections communales et cantonales. Il estime que le décalage dans le temps des élections fait qu'on peut avoir envie de se présenter au Grand Conseil tout en étant encore conseiller administratif pour une année et demie. Il regrette que le fait de légiférer pourrait priver certaines personnes de s'investir au niveau du Grand Conseil. Il dit qu'il y a des exemples de magistrats communaux siégeant au Grand Conseil assumant bien leurs mandats communaux et estime que les partis devraient donner des règles. Il conclut que le projet de loi apporte une clarification mais aussi une perte de liberté.

Questions des députés

Un député (PLR) s'interroge sur la façon de motiver les citoyens à participer à la vie publique. Il demande si ce projet de loi pourrait rendre l'accès à des fonctions électives plus attractif, au motif que l'absence de cumul permet à chacun de saisir sa chance.

M. Lance répond être partisan d'un renouvellement des mandats afin de laisser la place aux jeunes. Il ne sait pas si ce projet de loi poursuit cet objectif, mais souligne que d'un autre côté, il y aurait une perte d'engagement communal qui pourrait être importante au niveau de l'Etat. Il trouve dommage de légiférer sur ce sujet. Il conclut que le projet de loi peut être une possibilité d'accélérer un renouvellement des mandats.

Le même député (PLR) évoque la question des conflits d'intérêt, notamment pour des questions d'aménagement du territoire ou des déclassements. Il demande s'il a vécu une fois un conflit car il n'avait pas la même position en tant que conseiller administratif qu'en tant que député.

M. Lance répond qu'un magistrat concerné par un déclassement sur sa commune ne devrait pas participer au vote au Grand Conseil ; être des deux côtés peut être problématique.

Un député (S) voudrait revenir sur l'argument de la disponibilité, car c'est celui qui va le plus dans le sens de la nécessité de légiférer. Il est difficile de

quantifier la disponibilité : un chiffre qui peut être utilisable est le taux d'activité reconnu, mais dans les faits, une partie des élus communaux ont en plus une activité professionnelle qui retire du temps pour l'accomplissement de leur charge. Il demande s'il n'est pas juste d'observer que la charge de magistrat est importante dans tous les cas et que le cumul avec un mandat cantonal ou fédéral crée des conflits importants si ce n'est impossibles à surmonter en matière de cumul des séances et des charges.

M. Lance répond que dans les communes, il n'y a pas de taux d'activité officiel pour un magistrat. Ce calcul dépend de beaucoup d'éléments. Le travail du magistrat comporte des séances avec ses collègues, avec les services, de la représentation à l'extérieur, des séances à l'ACG ou à d'autres structures intercommunales ou avec le canton, qui sont très chronophages. Il dit que le nombre de séances à l'extérieur augmente avec le nombre d'années d'exécutif. Le taux est difficilement quantifiable et la gestion du temps est effectivement l'élément primordial rendant difficile le partage de ces deux charges. Il y a en plus de cela une vie privée et familiale à respecter. Il répond donc que le temps un élément important par rapport à la problématique du double mandat

Le même député (S) demande comment des magistrats peuvent affirmer qu'il leur reste du temps pour se livrer à un exercice aussi chronophage que celui de député.

M. Lance répond que c'est en effet très difficile. Les mandats des exécutifs se complexifient et sont exigeants. Il ne veut pas trop s'exprimer, sachant qu'il y a des conseillers administratifs siégeant au Grand Conseil et qui peut-être s'organisent très bien ; mais pour lui, la synchronie des deux mandats a été complexe en matière de gestion du temps et a rendu impossible de faire les choses bien des deux côtés.

Une députée (S) remarque qu'il peut être pénible de s'investir dans les dossiers et que même le fait de mener une vie professionnelle en plus de la fonction de conseiller administratif peut être difficile. Elle demande s'il est possible de dire que dans une grande commune telle que Lancy, il devient objectivement impossible de s'investir dans les deux mandats. Elle rappelle que le projet de loi renvoie à la question de savoir s'il s'agit d'une éthique de parti ou de fonction et estime qu'il est pénible pour n'importe qui de cumuler un mandat de député et de conseiller administratif.

M. Lance répond qu'il n'entend pas parler pour les autres magistrats, car chacun a son organisation. Mais d'un point de vue objectif, il pense que ces mandats ne sont pas conciliables à l'heure actuelle. Les mandats sont exigeants, on se doit d'être présent, d'assister aux séances et de s'investir

dans les dossiers. Il souligne par ailleurs que tous les magistrats communaux ne sont pas dans la même optique, que certains n'ont pas d'activité professionnelle et ont du temps pour s'engager pour un mandat au Grand Conseil. Mais pour les grandes communes, il trouve que cela devient problématique.

La même députée (S) demande s'il est en accord avec la disposition qui distingue les grandes des petites communes.

M. Lance répond qu'il pense que cette distinction est une bonne chose. Il ne sait pas si le projet de loi vise la Ville de Genève, où les conseillers administratifs sont des professionnels. Dans les grandes communes, il faut garder un pied dans le monde professionnel, car il arrive de ne pas être réélu. Dans les grandes communes, il pense qu'il est impossible de cumuler les deux mandats.

Un député (EAG) dit être d'accord sur l'idée qu'en général il ne faut pas exercer les deux mandats, mais il affirme que la proscription absolue est critiquable. Il dit que son groupe a accordé une dérogation à M. Pagani car il était en fin de mandat ; il fera deux ans à double mandat et le parti s'organise afin qu'il n'ait qu'une seule commission en attendant. Il demande si une disposition permettant des exceptions à cette interdiction serait bienvenue.

M. Lance répond par l'affirmative. Il pense à M^{mes} Salerno et Kast, qui ont dû renoncer à leurs mandats alors que ce sont des personnes de valeur dont le Parti socialiste s'est privé.

Le même député (EAG) rebondit sur les décisions d'aménagement et les objets sur lesquels M. Lance se sent tenu à une réserve et ne participe pas au vote du Grand Conseil qui concerne sa commune. Il expose qu'il y a une règle de non-participation au vote qui est l'art. 24 LRGC et qui porte sur des intérêts personnels. Il pense qu'au contraire, l'un des effets positifs de la participation des conseillers administratifs est d'éclairer le Grand Conseil sur certains sujets et dès lors, pourquoi ne pas se prononcer jusqu'au vote.

M. Lance abonde dans ce sens, il dit que lorsqu'il était conseiller administratif, il était gêné de prendre position sur des sujets qui concernaient la commune car il y a un intérêt par rapport à sa commune, même si rien n'interdit son vote. Il conclut que c'est un avis personnel.

Un député (PDC) demande s'il ne pense pas que plutôt que légiférer de façon abrupte, il ne faudrait pas plutôt tenir compte du statut du conseiller administratif. Il estime que la charge de travail d'un conseiller administratif varie selon qu'il est à la retraite, actif, marié ou célibataire.

M. Lance répond être d'accord que chacun s'organise en fonction de sa situation personnelle et souligne qu'en effet, certains magistrats communaux

ont du temps pour s'engager au Grand Conseil. Il estime qu'il faut quand même une certaine liberté par rapport à l'individu ou au parti.

Un député (S) rebondit sur les propos de M. Vanek détaillant la dérogation accordée à M. Pagani et rappelle que M. Lance a souligné qu'il n'arrivait pas à se plonger dans les dossiers étant donné l'investissement qu'il devait à sa commune de Lancy. Il a l'impression que sans mandat, certaines personnes ne sont plus rien et est surpris d'entendre qu'un député ne va pas faire grand-chose pendant 2 ans. Il demande si la professionnalisation de la politique fait augmenter la défiance de la population envers les politiques et les institutions.

M. Lance répond qu'au niveau du Conseil administratif, il a toujours traité les dossiers au plus près de sa conscience même lorsqu'il était député. Il dit que sa priorité a toujours été la fonction de conseiller administratif. Le fait de cumuler à long terme deux mandats n'est pas une bonne chose, mais il estime que c'est tolérable si c'est prévu pour une période transitoire. Il n'est pas sûr que la population saisisse la portée des mandats à l'exécutif, que ce soit dans une petite ou grande commune. Il pense que la population s'imagine que ce sont des rois qui gagnent bien leur vie alors que c'est un investissement de tous les jours, y compris la nuit et pendant les vacances. Il conclut sur la nécessité d'une communication à faire par rapport à l'engagement réalisé par les politiciens dans les communes.

Audition d'une délégation de député-e-s à double mandat : M^{me} Sylvie Jay et M^{me} Francine de Planta

Le président souhaite la bienvenue à M^{me} Sylvie Jay, députée suppléante et conseillère administrative, et à M^{me} Francine de Planta, députée et conseillère administrative. Il dit que l'approche choisie par la commission pour traiter du projet de loi est concrète et s'intéresse aux situations personnelles des élus à double mandat.

M^{me} Jay annonce être conseillère administrative à Confignon, une commune de 4600 habitants. Elle est restée deux ans comme conseillère municipale avant d'être élue au conseil administratif en 2011. Elle est membre de plusieurs fondations intercommunales. Elle exerce une activité professionnelle à 70% et le travail pour la mairie est quant à lui estimé à 40%. Elle dit qu'effectivement, les tâches des communes augmentent et qu'il y a beaucoup de travail. Il relève de la responsabilité de chacun de savoir s'il est encore capable d'assumer toutes ces tâches. Elle conclut que puisque la capacité de travail est une question personnelle, ce n'est pas un critère

déterminant de savoir si le temps pour accomplir deux mandats en parallèle est suffisant.

M^{me} de Planta annonce être conseillère administrative à Collonge-Bellerive, une commune de 8300 habitants. Elle aimerait amener le débat sur ce que peut apporter un double mandat d'un côté comme de l'autre. Elle note que le double mandat est une richesse car lorsqu'elle est arrivée au parlement, elle a constaté une méconnaissance du travail des communes et estimé qu'il manquait une sensibilité du terrain.

Elle trouve dommage d'opposer les communes et le canton alors que selon la dénomination de la nouvelle constitution, tout le monde devrait tirer à la même corde. Elle dit au sujet des conflits d'intérêt, qu'il n'y en a pas plus que dans d'autres cas de figure, tous les députés représentent quelque chose même si elle précise avoir l'éthique de s'assimiler à l'art. 24 LRGC pour les sujets qui concernent sa commune. En tant que politicienne de milice, elle remarque que la Ville de Genève est la seule qui a un fonctionnement particulier, puisque ce sont des professionnels. Elle estime difficile de parler de la Ville comme des 44 autres communes. Elle trouve dommage de rendre ces deux fonctions incompatibles, sachant qu'au vu de la difficulté à recruter du personnel politique, il est important de faire appel à ces ressources et de les utiliser au mieux.

Questions des députés

Un député (MCG) demande s'il convient de faire une différence entre le double mandat de conseiller administratif et conseiller municipal.

M^{me} de Planta répond que le double mandat municipal-députation est encore plus anodin.

M^{me} Jay aborde la question du temps et répond que la charge pour un conseiller municipal consiste en 3 séances environ par mois. Elle s'étonne à lecture du projet de loi de l'idée d'introduire une incompatibilité avec la fonction de conseiller municipal car le taux d'occupation est vraiment plus faible dans le délibératif que dans l'exécutif.

Le même député (MCG) demande s'il y a une différence à faire entre les communes et les grandes villes, comme dans la couronne péri-urbaine.

M^{me} de Planta répond par la négative. Elle dit qu'entre Gy et Vernier, il y a certes un grand écart mais c'est aussi ce qui fait la richesse de fonctionnement des 45 communes, qui essayent de conserver un dénominateur commun. Elle conclut qu'il ne faut surtout pas créer des fonctionnements différents au sein des communes.

Le même député demande si lorsqu'il s'agit de conseillers municipaux, il convient de faire un distinguo entre les municipaux de Gy et Vernier.

M^{me} de Planta répond que c'est inopportun, en soulignant que certains ont l'impression que dans les grandes communes, les problèmes seraient plus importants alors que dans les villes, le personnel communal est lui aussi beaucoup plus important. Elle indique que la Maire d'Hermance va aux réunions de chantier alors qu'à Collonge-Bellerive, il y a un ingénieur communal.

Ce même député demande si les membres de l'exécutif reçoivent le même traitement dans toutes les communes, avec notamment une caisse de retraite.

M^{me} de Planta cite un article de la Tribune de Genève datant de 2015 et montrant le détail des rémunérations. Elle rappelle qu'il y a depuis lors un projet de loi qui a fixé un plancher minimum. Tous les magistrats communaux reçoivent des indemnités, votées dans le cadre du budget communal. L'ensemble des magistrats sont inscrits à une caisse de pension chapeauté par l'ACG. Elle craint qu'une forme de professionnalisation des magistrats communaux ne soit en marche et appelle à renforcer les conditions-cadre permettant de préserver la grande richesse de la Suisse qui est la milice.

M^{me} Jay répond, concernant la distinction de ce qui relève d'une ville ou pas, que Confignon est certes une petite commune, mais que le travail réalisé autour de son grand projet d'urbanisation se rapporte à autant d'enjeux qu'une commune de 10 000 habitants. Elle en conclut qu'il n'y a pas forcément de lien entre une grande commune et une grande charge de travail. Elle appelle à ne pas trop vite caractériser une commune en fonction de critères car chaque commune est différente. Elle rappelle qu'un magistrat a pour objectif de lancer les idées et des lignes politiques.

Un député (S) demande aux personnes auditionnées si elles cumuleraient une fonction de magistrate communale avec un mandat aux Chambres fédérales.

M^{me} de Planta répond par la négative car les sessions à Berne couvrent 3 semaines d'affilée, ce qui complique la gestion du temps.

Ce même député comprend qu'une des incompatibilités semble donc difficilement contournable à cause du temps.

M^{me} Jay répond que pour des raisons de confort elle ne le ferait pas, mais il est vrai qu'elle peut imaginer de travailler et être accessible tout en étant absente d'un lieu. Elle estime que les outils informatiques permettent d'être tout le temps accessible. Elle pense qu'un mandat à Berne est énormément de travail et qu'il faut se poser la question de ses capacités à répondre au défi.

Le même député constate que la charge de conseiller administratif requiert une certaine charge de travail dès lors que personne ne souhaite aller plus loin que le strict minimum. Il a l'impression que c'est davantage un engagement à 100% qu'à temps partiel. Il remarque que dans une grande commune, il faut accorder du temps aux entretiens avec le personnel. Il estime la charge de député prenante lorsqu'on veut faire plus que le strict minimum. Il faut avoir une discipline rigoureuse pour assumer deux charges en même temps. Il demande si lorsqu'un membre d'un exécutif communal exerce un double mandat, il n'entend pas se reposer sur ces deux collègues.

M^{me} de Planta renvoie à la définition d'un exécutif communal qui prévoit que l'exécutif doit assurer une ligne politique. Elle répond qu'il est évidemment possible de remplir ses journées en mairie, mais qu'il y a des équipes à qui déléguer les tâches opérationnelles. Elle regrette qu'il n'y ait pas davantage de politiciens communaux exerçant une activité professionnelle, car plus les gens ont du temps, moins ils sont efficaces.

Elle pense que c'est un faux débat car il est possible avec un 40% de faire ce qui est attendu dans la définition de conseiller administratif.

M^{me} Jay ajoute qu'à moins qu'un collègue ne tombe malade, la répartition des tâches divise le travail.

Ce même député évoque encore le cas de magistrats qui ont dû jeter l'éponge par une surcharge de travail. Il estime que la défense des intérêts d'une commune peut s'opérer par des organes permettant un relais efficace des problématiques, notamment au sein des partis. Il demande si le fait de siéger au Grand Conseil est vraiment la solution.

M^{me} de Planta répond que c'est une des solutions.

M^{me} Jay estime qu'au niveau fédéral, c'est plus compliqué, mais il est vrai que le parti est un outil qui peut permettre de faire connaître la problématique locale et de la faire remonter auprès des députés.

Une députée (S) demande une appréciation du ressenti par rapport au mandat à la députation.

M^{me} de Planta répond que le mandat de députée n'est pas un problème car elle a la capacité de s'organiser. Elle a toujours vu que pour aller chercher des gens efficaces, il ne faut pas prendre des gens qui ne font rien, mais des gens déjà débordés. Elle travaille de 12 à 14 heures quotidiennement mais elle aime ça, c'est son moteur et c'est comme ça qu'elle se réalise. Elle n'a pas l'impression d'avoir un engagement minimisé dans la députation.

M^{me} Jay expose que sa fonction de députée suppléante est plus compliquée, car elle n'a pas le suivi des commissions. Elle essaye d'avoir

une lecture globale de la problématique, mais estime ne pas pouvoir s'impliquer comme elle le souhaiterait parce qu'elle est suppléante.

La même députée aimerait savoir si ce travail très impliqué a exigé de diminuer certains engagements.

M^{me} de Planta répond que lorsqu'elle a été élue députée, elle a renoncé à des mandats, comme celui au comité de l'ACG. Elle estime aussi la chance d'être au PLR, un grand groupe avec qui elle a trouvé un arrangement consistant à siéger dans moins de commissions.

Un député (Ve) remarque que pour les conseillers municipaux et administratifs du Grand-Saconnex qui sont également députés, il a fallu déplacer toutes les dates du Conseil municipal car elles entraînent en collision avec le Grand Conseil. Il a compris que la charge de travail de conseiller municipal en Ville de Genève équivaut à celle de député. Il trouve que les réflexions des personnes auditionnées sont intéressantes, mais estime qu'il n'est pas obligatoire d'exercer ces différents mandats de façon simultanée, mais plutôt de façon successive. Par rapport aux vocations nouvelles à susciter, il trouve intéressant de distribuer les tâches afin d'éviter l'accaparement par une seule personne à double mandat et d'autres qui attendent et sont frustrées.

M^{me} de Planta affirme que le manque de personnel politique est tel que trois communes à Genève n'ont pas réussi à remplir les listes municipales, exemple montrant qu'il n'y a pas assez de monde. Le conflit d'agenda et de charges est un faux débat. Elle voit dans sa commune que les absents le sont pour des raisons professionnelles, mais jamais pour des questions de double mandat. Elle conclut qu'être tributaire d'une entreprise est bien plus compliqué qu'avoir un agenda d'exécutif communal et de député.

M^{me} Jay estime qu'il n'est pas opportun de faire une différenciation entre les communes et d'isoler le cas de la Ville de Genève. Elle souligne que les affaires en Ville ont causé des dégâts à l'image des conseillers administratifs de toutes les communes ; des journalistes alémaniques l'ont appelée pour savoir si elle aussi disposait d'une carte de crédit communale. Elle entend enfin témoigner de l'engagement des conseillers administratifs dans beaucoup de communes, qui travaillent avec beaucoup d'éthique.

Un député (S) demande à M^{me} de Planta depuis combien de temps elle exerce sa fonction de conseillère administrative.

M^{me} de Planta répond que cela fait 12 ans.

Ce même député estime qu'une démocratie saine, ce sont des pouvoirs partagés. Il entend des plaintes quant à la difficulté de recruter du personnel politique, alors que dans la plupart des communes il y a suffisamment de

conseillers municipaux qui pourraient être magistrats si la place leur était laissée.

M^{me} de Planta répond qu'une règle tacite à Collonge-Bellerive prévoit que les conseillers administratifs ne restent jamais plus de trois législatures, elle terminera donc son mandat au mois de juin. Elle dit qu'assurer la relève n'est pas évident. Elle invite à questionner le Service des affaires communales, qui donne les statistiques sur le renouvellement des conseillers municipaux sur une législature et qui montre qu'à la fin de la législature, la moitié des conseillers municipaux ont accédé à la fonction sans élection. Elle rejoint l'avis de ce député quant au fait que certains magistrats s'accrochent à leur siège, ce qui n'est pas bon non plus, mais estime que cette question renvoie à la liberté individuelle.

Il constate qu'il n'est plus prévu d'audition sur ce projet de loi, à l'exception peut-être encore d'un ou deux députés ayant un double mandat. La commission pourrait donc avancer sur le traitement formel lors de la prochaine séance (discussion et vote).

Séance du mercredi 9 octobre 2019

Audition de M^{me} Fabienne Monbaron, députée et conseillère administrative de Plan-les-Ouates

M^{me} Monbaron a constaté à lecture de ce projet de loi qu'il concerne les magistrats de toutes les communes. Elle remarque que le PL 12422 fait passablement de références au Conseil administratif de la ville de Genève, comme la mention de la rémunération avoisinant les 300 000 F, qui diffère des autres communes. Elle dit que seule la Ville de Genève prévoit qu'un membre de l'exécutif n'a pas le droit de travailler à côté. Elle dit avoir choisi de ne pas travailler en plus de sa fonction, car elle avait des enfants en bas âge à son entrée en fonction.

La rémunération est décidée par le Conseil municipal pour un taux d'activité fondé sur 50% à Plan-les-Ouates, mais la charge de travail varie en fonction des dicastères et de la situation de la commune qui, pour ce qui la concerne, est en pleine expansion avec le quartier des Cherpines. Elle dit que certains magistrats communaux peuvent travailler à côté et ne s'en privent pas et ne voit pas d'intérêt au projet de loi, non pas pour sa situation personnelle, mais parce que la possibilité d'amener un éclairage au Grand Conseil sur ce qui se passe sur le terrain est importante.

Elle estime qu'il est important de pouvoir amener la réalité du terrain lors de discussions au Grand Conseil. Elle apprécie que les magistrats communaux puissent apporter des renseignements permettant d'avancer les

choses et pas juste de défendre le pré carré de leur commune. A l'inverse, elle pense qu'être députée permet d'avoir une vision plus globale qui peut être intéressante pour les conseils municipaux. Un conseiller municipal qui était député il y a quelques années avait amené un éclairage différent sur les Cherpines : au moment où il était question de savoir si une place prévue n'était surdimensionnée, il a dit que le CEVA serait peut-être rallongé et passerait par les Cherpines, raison pour laquelle il fallait laisser l'espace suffisant pour construire une future gare.

M^{me} Monbaron veut aussi dire que les magistrats communaux n'ont pas d'horaires de bureaux ; leurs horaires sont étendus car il faut s'adapter entre ceux qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas. Il y a des périodes de travail le week-end et les horaires sont larges et compatibles avec une fonction de député ; elle conclut qu'il est possible de ne pas prêter ni l'une ni l'autre des fonctions.

Questions des députés

Un député (MCG) comprend que le cumul des deux fonctions ne lui pose pas de problème majeur. Il demande si elle cumulerait aussi avec une fonction d'élue à Berne.

M^{me} Monbaron répond n'être pas attirée par un mandat à Berne et qu'elle n'a aucune notion du temps que cela peut représenter. Elle ne peut donc pas répondre à la question.

Un député (UDC) explique que lors d'une précédente audition, la discussion portait sur la question de savoir si un conseiller administratif a le temps de cumuler deux mandats et une conseillère administrative a invité à ne pas confondre l'opérationnel et le décisionnel. Il demande si elle fait aussi une telle distinction, en estimant n'avoir pas besoin d'être 24h/24 sur le terrain.

M^{me} Monbaron répond avoir remarqué que les moyens informatiques changent la façon de travailler ; elle cite la possibilité d'accéder à l'arborescence de la mairie depuis n'importe où, ce qui permet de s'organiser facilement. Au niveau décisionnel, elle ne voit pas à quoi il est fait allusion. Elle constate devoir réserver une demi-journée par semaine pour une réunion avec ses collègues, et ensuite elle prend ses décisions lors de séances avec des tiers.

Un député (MCG) demande si elle ne pense pas que le fait d'être à la tête d'un exécutif communal et en même temps députée est un moyen de relayer les soucis des communes auprès du canton. Il dit que le système genevois

laisse aux communes une place congrue par respect pour un héritage jacobin qui le désespère.

M^{me} Monbaron répond par l'affirmative et ajoute que c'est à l'inverse aussi une possibilité de pouvoir être plus clair dans les explications données à la population. Elle cite l'aménagement des Cherpines, qui nécessite énormément de séances et de donner un maximum d'informations. Elle peut donner le cadre global et remettre les choses dans le contexte cantonal ; elle peut surtout donner des informations correctes et pas des suppositions. Elle conclut que sa position de députée lui permet d'expliquer ce que parfois les gens ne comprennent pas.

Ce même député demande s'il faut faire une distinction entre les communes et la ville de Genève.

M^{me} Monbaron répond que les communes ont le même mode de fonctionnement sur le papier, mais qu'en réalité c'est tout autre. En ville de Genève, le municipal fonctionne comme le Grand Conseil alors que dans les communes, c'est différent. Elle pense qu'il ne faut pas faire de la ville de Genève une commune spéciale par rapport aux autres, mais elle reconnaît un fonctionnement différent.

Un député (Ve) n'est pas convaincu du relais entre le canton et la commune, car des instances au sein du parti peuvent le faire. Il précise que les informations du Grand Conseil peuvent être distribuées par un groupe concernant l'aménagement au sein du parti. Il comprend qu'en tant que conseillère administrative, elle organise son temps de travail comme elle l'entend, ce qui n'est pas le cas des conseils municipaux où il peut y avoir des collisions.

M^{me} Monbaron dit avoir été 8 ans conseillère municipale et estime que c'est une question de responsabilité : si toutes les commissions siègent de 18h à 20h, ce n'est en effet pas possible. Mais à Plan-les-Ouates, les séances sont fixées dès 20h, pour que les parents puissent manger avec leurs enfants et venir en séance et les étudiants finir leurs travaux. Les séances sont fixées une année à l'avance, il est donc possible de s'organiser. Elle rappelle au surplus que le travail de conseiller municipal consiste en une ou deux séances de commission hebdomadaires. Par rapport au projet de loi, elle ne comprenait pas l'idée de fixer un plancher matériel aux communes de plus de 10 000 habitants, car une commune comme Confignon est loin de ce chiffre mais est très sollicité par le projet des Cherpines. Concernant la coordination interne au parti, elle s'interroge sur le lien existant entre députés et conseillers administratifs et remarque qu'aucun député n'a pris contact avec les conseillers municipaux ou administratifs pour échanger sur les dossiers.

Elle conclut que tout le monde a beaucoup de travail et que même s'il est souhaitable que les députés prennent contact avec les élus des communes concernées par un projet de loi, cela ne se fait pas.

Présentation d'une note par la DAJ

Le président remercie la Direction des affaires juridiques pour avoir complété le tableau comparatif traitant des incompatibilités entre les différents cantons romands.

M. Mangilli rebondit sur la question du seuil fixé aux communes de 10 000 habitants posée par M^{me} Monbaron en indiquant que ce seuil fixé pour les obligations en matière de transparence sur les élections communales n'est pas de nature officielle. Il précise que la constitution fait la différence entre les communes de 3000 habitants qui ont un exécutif de 3 membres et celles de 50 000 habitants, qui sont gouvernées par un conseil administratif de 5 membres.

Il précise que ce sont surtout M^{mes} Auciello et Leyvraz qui se sont penchées sur ces questions. Il dit l'exercice complexe car les règles d'incompatibilité ont leur fondement aussi bien dans les règles sur le conseil communal, soit l'exécutif neuchâtelois, que dans celles sur les députés. Il faut donc examiner la question sous les deux angles pour être le plus complet possible.

M. Mangilli s'appuie sur les pages 17-18 pour indiquer que de façon générale, peu de cantons fixent des règles d'incompatibilité du type de celles fixées au projet de loi. L'incompatibilité la plus classique est bien sûr celle interdisant d'être aussi bien dans le délibératif que l'exécutif, qui vient de la séparation des pouvoirs même s'il y a un résidu contraire dans communes de moins 800 habitants à Genève, où le maire peut présider le conseil municipal. Il précise que le Conseil d'Etat veut abroger cette possibilité.

Le canton de Vaud donne la possibilité aux règlements communaux de prévoir des incompatibilités. A Lausanne, il ne peut pas y avoir plus de deux membres de l'exécutif qui cumulent avec un mandat aux chambres fédérales ; de plus, un membre de l'exécutif ne peut pas faire simultanément partie du Grand Conseil et des Chambres fédérales.

Dans le canton de Fribourg, une limitation est aussi possible par règlement communal. En ville de Fribourg, une seule personne par parti peut siéger au Grand Conseil, ce qui constitue une limitation partielle. S'agissant du canton de Berne, le règlement communal de la ville de Bienne prévoit qu'un membre de l'exécutif ne peut ni siéger à l'Assemblée fédérale ni au Grand Conseil. A Neuchâtel, un recours est pendant au Tribunal fédéral et un

referendum en cours, dont il faut attendre le résultat contre l'incompatibilité complète entre exécutif communal et le législatif cantonal. La question de l'incompatibilité renvoie à une discussion récurrente à Neuchâtel puisqu'il y avait un nombre important des membres des exécutifs communaux qui étaient au Grand Conseil. Il convient de se rendre compte que la fixation d'incompatibilités n'est pas dans la tendance majoritaire des cantons suisses, mise à part pour l'incompatibilité classique interdisant d'être aussi bien dans une autorité communale et au Conseil d'Etat ainsi que celle interdisant d'être dans l'exécutif et le délibératif de la commune, règles qui découlent d'une saine organisation des pouvoirs.

Un député (PLR) aimerait rebondir sur la question posée précédemment par son collègue (Ve) qui demandait s'il y avait une instance au sein du parti pour relayer les préoccupations des communes. Il répond qu'il y a une instance au PLR qui fait le lien entre la députation et les magistrats communaux. Il qu'il n'y va jamais parce que dans le fond cela consacre une multiplication des séances. Il se souvient d'un temps où il n'y avait que quelques séances à l'ACG, alors qu'actuellement c'est tous les jours. Il indique que ce soir même, il pourrait aller à une séance du groupement des 12 communes Arve-Lac, qui se réunissent trois fois par année pour traiter de problématiques régionales. Il cite aussi les séances de COHERAN, groupement dont le but est d'essayer de faire une communauté de communes. Il dit avoir laissé tomber une partie des séances de l'ACG face à la multiplication de celles-ci. Il répond à son collègue qu'il a raison sur le fond mais que dans la réalité, c'est plus complexe.

Ce député (Ve) répond que s'engager dans un mandat de député n'est pas léger non plus.

Le même député (PLR) annonce avoir commencé par un mandat de député avant de se lancer en politique communale, alors qu'en principe c'est l'inverse. Il est arrivé par la suite à l'échelon municipal car il y avait une opportunité qu'il a saisie pour mener des projets qui étaient indépendants de son mandat de député. Il a pu donner des informations à ses collègues de l'exécutif que ces derniers n'auraient pas saisis sans cette courroie de transmission.

Le président indique que l'amendement du député (Ve) a bien été reçu et qu'il entend aborder le deuxième débat la semaine prochaine.

M. Mangilli a lu que ce député (Ve) était preneur de formulations juridiques. Il indique que le Conseil d'Etat n'ayant pas pris position, il se sent libre d'aider sur la formulation. Il aurait bien voulu connaître la volonté de ce député par rapport au délai de 2 ans pour se mettre en conformité et demande

s'il s'agit d'une disposition qui prévoit que les personnes concernées ont un délai de deux ans pour quitter leur poste ou que les personnes en situation d'incompatibilité auraient deux ans pour démissionner. Il dit qu'il est possible d'envisager les deux mais qu'il faut clarifier.

Ce député (Ve) répond que ce n'est pas une disposition transitoire mais une disposition qui prévoit que dès que la situation d'incompatibilité se présente, la personne a deux ans pour la résoudre. Le choix de deux ans correspond à la situation connue actuellement de membres d'un exécutif qui sont devenus députés en 2018 et qui terminent leur mandat à l'exécutif en 2020. Il ne souhaite pas que l'on puisse terminer un mandat car le double mandat pourrait s'étirer sur 4 ans. Il cite la possibilité d'avoir un député-suppléant qui devient député et devrait alors régler sa situation à partir du moment où il devient député.

Le président demande si la formulation peut être laissée en l'état.

M. Mangilli répond que le règlement de la ville de Bienne prévoit un délai et qu'il va examiner sa formulation.

Le président demande dans quelle mesure des élections intermédiaires devront être provoquées à quelques mois près des élections générales alors que c'est coûteux pour une commune.

Un député (PLR) répond que ce point est réglé par la LOIDP ; à partir du 16 septembre, toute démission qui intervient dans l'exécutif ou le municipal n'est pas remplacée, sauf s'il y a un viennent-ensuite.

Un député (S) pense qu'un travail exhaustif a été fait sur le sujet. Il insiste sur la nécessité pour les groupes de bien réfléchir à ce qu'ils veulent modifier. Le parti socialiste est ouvert à rectifier certains points, comme la notion du délai ou celle des suppléants. Il constate que le droit genevois n'a pas d'équivalence absolue entre le député-suppléant et le titulaire. Il convient de savoir si le projet de loi peut survivre à une proposition ne contenant que l'incompatibilité entre un mandat communal et cantonal. L'idéal pour les socialistes est d'avancer au plus près des signataires du projet. Il remercie d'envoyer les propositions d'amendement en avance afin d'être prêt au débat mercredi.

Un député (S) appelle à délimiter l'étendue de l'incompatibilité ; il dit que le moment déterminant est la prestation de serment, avant laquelle il ne peut y avoir d'incompatibilité car la personne peut toujours renoncer.

Un député (PLR) rappelle avoir combattu le projet de loi de M. Mizrahi concernant les députés-suppléants. Il explique qu'à l'heure actuelle, le député-suppléant est considéré de la même manière qu'un député, selon le souhait du Grand Conseil. Il faut considérer dans cette logique qu'il y a

incompatibilité dès lors qu'un député-suppléant a prêté serment. Il soutient que si un député-suppléant a le droit de déposer des projets et d'être signataire, alors il faut lui imposer les mêmes devoirs qu'aux députés.

Le président rappelle que le délai d'envoi des amendements est fixé à dimanche soir.

Séance du mercredi 16 octobre 2019

Le président rappelle que l'entrée en matière a été votée et que les auditions sont terminées. Il entame la suite des travaux en deuxième débat.

Un député (PLR) annonce que son groupe estime que ces deux projets de lois sont orientés par rapport à des cas particuliers et qu'il n'entend pas légiférer quant à ces cas particuliers. Il indique avoir accepté l'entrée en matière car la discussion valait la peine, mais conclut qu'il ne soutiendra pas ce projet de loi.

Un député (S) annonce que le groupe socialiste a toujours dit qu'il s'agissait d'une question de principe et ajoute qu'à l'incompatibilité prévue entre les mandats cantonal et fédéral doit s'ajouter celle des mandats communaux. Il estime que ce projet de loi ne légifère pas sur un cas particulier et dit que ce projet de loi est comparable à celui concernant la présidence tournante.

Un député (PDC) annonce que son groupe s'opposera au PL 12422 qui ne tient compte que de la fonction d'élu et pas de la personne. Il n'entend pas apporter une réponse législative identique à des statuts et des personnes concernées qui diffèrent en ce qui concerne les responsabilités individuelles et les capacités de travail. Il indique qu'il est possible d'être mère au foyer, étudiant ou rentier et de se consacrer à cette fonction et ajoute qu'il ne voit pas la nécessité de légiférer si la profession permet de le faire.

Un député (Ve) rappelle qu'il y a eu beaucoup d'auditions et d'arguments ressortis. Il ne retiendra pas les arguments sur le conflit d'intérêt, car il n'est pas ressorti de façon évidente. Il estime que ce sont surtout les conflits d'agenda et la façon d'occuper le temps de travail qui paraissent excessifs. Il entre en matière sur le seuil matériel fixé au nombre d'habitants des communes concernant les conseillers municipaux. Il affirme avoir vu les difficultés d'agenda et estime que ce projet de loi va dans la direction de mieux distribuer les tâches sur plusieurs personnes. Il est prêt à soutenir ce projet de loi moyennant le vote de l'amendement qu'il a proposé pour ne pas interrompre un mandat s'il reste par exemple deux ans avant de le terminer. Il rappelle aussi la question de savoir si les députés-suppléants doivent y être soumis ou pas. Il veut bien que ce soit fonctionnellement la même chose,

mais si l'argument principal est le temps, il est clair que le temps pris par un député suppléant est moindre que celui pris par un député titulaire. Il conserve sa proposition de ne pas intégrer les députés suppléants au projet de loi. Il maintient ses deux amendements pour autant que qu'ils soient reformulés de façon juridiquement convenable et conclut que de ce point de vue, les Verts soutiennent le projet de loi.

Un député (UDC) avait annoncé au début du traitement que le groupe UDC était partagé. Il indique que pour le PL 12422, l'UDC ne peut pas accepter l'alinéa 2, parce que le parti pense que l'incompatibilité fixée aux conseillers municipaux n'est pas une bonne chose, raison pour laquelle il a pour le moment reçu le mandat d'annoncer que l'UDC refuserait pour l'instant ce projet de loi.

Le président entre en procédure de vote sur le PL 12422.

Art. unique Pas d'opposition, adopté

Art. 142, al. 2, let. c (nouvelle) et al. 3 (nouvelle teneur)

Un député (S) dit qu'il a un amendement pour l'al. 3, let. b consistant à introduire un seuil de matérialité pour les communes de plus de 10 000 habitants. Il ajouterait à la lettre b :

« mandat électif cantonal ou fédéral pour les communes de plus de 10 000 habitants. »

Il dit qu'autant le projet de loi du MCG visait un cas particulier, ce qui est mauvais, autant là se pose la question du temps consacré à un mandat exécutif communal lorsqu'on sait que cette charge devient de plus en plus conséquente. Il expose n'avoir jamais rencontré un conseiller administratif d'une commune de plus de 10 000 habitants qui a indiqué que cela ne lui prenait pas un 80%, même si c'est bien moins indemnisé. Il soumet à la commission l'amendement consistant à prévoir l'incompatibilité pour les villes du canton dépassant 10 000 habitants. Il estime qu'un cas comme celui du Maire d'Anières, ne ressemble pas à celui d'un conseiller administratif de Vernier.

Un député (PDC) est opposé à ce seuil de matérialité dépendant du nombre d'habitants par commune, considérant qu'il s'agit d'une limitation absolue et peu argumentée. Il rebondit sur le cas du maire d'Anières, pour qui cela représente une lourde charge, étant rappelé que dans les petites communes, l'administration est plus modeste. Il souligne que M. Rochat, remplit parfaitement ses tâches de député et de conseiller administratif de Vernier et s'appuie sur une bonne administration. Il maîtrise parfaitement les

dossiers et est reconnu de façon unanime comme un excellent conseiller administratif. Il conclut qu'il n'est pas équitable de fixer ces limites.

Un député (PLR) dit que son groupe s'inscrit dans l'analyse faite par le député (PDC). Il peine à concevoir des mesures discriminatoires entre les différentes communes du canton. Il invite à les laisser œuvrer et à faire pression sur les conseillers administratifs qui n'arriveraient pas à absorber la charge de travail redondante. Il ajoute que c'est au parti de savoir s'il entend accepter ou pas dans ses rangs des personnes exerçant un double mandat. Le PLR ne soutiendra pas l'amendement.

Un député (Ve) reformule son amendement et propose d'ajouter la précision suivante à l'art. 142, alinéa 2 let. c et à l'al. 3 let. b :

« à l'exclusion de la fonction de député suppléant. ».

Il note qu'ainsi toutes les personnes en situation d'incompatibilité auront deux ans pour se mettre en conformité avec la loi. Il précise que M. Rochat arrêtera son mandat l'année prochaine.

Un député (PLR) remarque que certains députés suppléants siègent plus que des titulaires. Il doute que ce genre de distinguo soit pertinent.

M. Mangilli précise que la constitution ne prévoit pas les termes de député suppléant ou titulaire. Il estime qu'une rédaction claire serait d'utiliser la formulation de « député-e au Grand Conseil », en précisant clairement dans le rapport que cela ne concerne que les députés titulaires. Il ajoute que la deuxième formulation possible est celle de « membre du Grand Conseil, [...] à l'exception des députés suppléants et des députées suppléantes ».

Un député (MCG) dit que la deuxième formulation est plus juste, car il faut se souvenir de l'énorme débat qui a eu lieu dans la première mise en application de la Constitution sur la question de l'appartenance à l'assemblée.

Le président met aux voix l'art. 142 al. 2 ainsi amendé :

« ² Le mandat de membre du conseil municipal est incompatible avec les fonctions suivantes :

c) **membre du** Grand Conseil pour les communes de plus de 10 000 habitants, **à l'exception des députés suppléants et des députées suppléantes**

³ Le mandat de membre de l'exécutif communal est incompatible avec les fonctions suivantes :

a) fonction au sein de l'administration communale,

b) mandat électif fédéral ou cantonal. »

Oui : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Non : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstention : ---

L'amendement est refusé.

Un député (MCG) remarque que l'amendement qui excluait les députés suppléants a été refusé. Il propose un autre amendement visant à conserver la précision de « membre du Grand Conseil ».

M. Mangilli dit que le projet de loi tel que rédigé prévoyant le terme de « député » poserait en effet un questionnement car il n'inclurait peut-être pas les députés suppléants. Il dit que si l'objectif est d'inclure les députés titulaires ainsi que les suppléants, il faut inscrire « membre du Grand Conseil ».

Le président met aux voix l'amendement de M. Flury à l'art. 142, al. 2 let. c :

c) **membre du** Grand Conseil pour les communes de plus de 10 000 habitants,

Oui : 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstention : ---

L'amendement est accepté.

Le président met aux voix l'art. 142, al. 2 dans son ensemble tel qu'amendé précédemment :

Oui : 5 (3 S, 2 MCG)
 Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)
 Abst. : 3 (1 EAG, 2 Ve)

L'alinéa 2 est refusé.

Le président met aux voix l'amendement proposé par M. Eckert à l'art. 142, al. 3, let. b :

«³ Le mandat de membre de l'exécutif communal est incompatible avec les fonctions suivantes :

- a) fonction au sein de l'administration communale,
- b) mandat électif fédéral ou cantonal **à l'exception de la fonction de député suppléant ou de députée suppléante** ».

Oui : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
 Non : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
 Abstention : ---

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement proposé par M. de Sainte Marie à l'art. 142, al. 3 let. b :

«³ Le mandat de membre de l'exécutif communal est incompatible avec les fonctions suivantes :

- a) fonction au sein de l'administration communale,
- b) mandat électif fédéral ou cantonal, **pour les communes de plus de 10 000 habitants.** »

Oui : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
 Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)
 Abst. : 2 (2 MCG)

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'art. 142 tel qu'issu des travaux de la commission :

Oui : 5 (3 S, 2 Ve)
Non : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abst. : 1 (1 EAG)

Cet article est refusé.

Un député (Ve) rappelle qu'il avait proposé un amendement sous la forme d'un alinéa 4.

Le président note qu'effectivement, ce député (Ve) avait proposé un alinéa 4 à l'art. 142 dont la teneur est la suivante :

«⁴ Les personnes concernées par les alinéas 2 et 3 disposent d'un délai de deux ans pour se mettre en conformité. »

M. Mangilli se permet d'attirer l'attention sur le fait que donner le délai de 2 ans aux personnes concernées par les al. 2 et 3 a pour conséquence de donner aussi un délai de deux ans aux membres de la fonction publique communale pour démissionner, ce qui occasionnerait un problème institutionnel. Il souligne l'importance de prévoir une mise en conformité immédiate pour les membres de la fonction publique.

Le président demande au député (Ve) s'il retire son amendement, au motif que les dispositions précédentes ont été refusées.

Le député interpellé répond qu'il souhaite garder l'amendement pour le cas où les alinéas étaient rattrapés en plénière.

Le président répond qu'il a toute la liberté d'intégrer ce qu'il souhaite dans le cadre du rapport de minorité.

Ce député retire son amendement.

Un député (S) annonce qu'à l'enthousiasme de voir le débat de fond particulièrement ouvert, suit la déception de voir l'échec de discussions pourtant approfondies. La problématique reste d'actualité pour de nombreuses communes dont le fonctionnement est rendu difficile par les doubles mandats, dont le temps et l'énergie qu'ils requièrent ne doivent pas être sous-estimés. Il dit que ce projet de loi invite à une réflexion de fond pour un meilleur fonctionnement et qu'il ne peut qu'encourager à le soutenir.

Le député (Ve) maintient être favorable au fait d'améliorer le fonctionnement de la vie politique en distribuant mieux les responsabilités. Il

a essayé de rendre le projet de loi plus flexible en fixant un délai mais il est déçu de voir que l'enthousiasme n'est pas au rendez-vous.

Le président met aux voix le PL 12422 :

Oui :	5 (3 S 2 Ve)
Non :	9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abst. :	1 (1 EAG)

Le PL 12422 est refusé.

Catégorie : II 40 min.

Conclusions

Mesdames les députées,
Messieurs les députés,

Le projet de loi dont il est question ici tentait de résoudre le problème de incompatibilités, notamment celles susceptibles d'être qualifiées comme telles, entre les fonctions d'élus au niveau des communes et celles d'élus sur le plan cantonal.

Les commissaires ont eu l'opportunité d'entendre notamment deux anciens constituants, mais également et surtout professeurs de droit, comme d'ailleurs au moins quatre magistrats des communes exerçant une fonction au sein de notre Grand Conseil.

A l'issue de débats fouillés et constructifs, la majorité de la commission s'est focalisée sur deux points :

1. la fonction et la personne de l'él(u)e
2. l'aspect général et abstrait que doit revêtir la loi

Quant au premier aspect, la majorité s'est refusée à ne prendre en compte que la fonction exercée, in abstracto, mais a tenu à différencier cet exercice au regard de la personne qui l'exerce. On ne saurait en effet édicter les mêmes règles destinées à des personnes qui ont plus ou moins de disponibilités. Une règle générale ne peut s'appliquer indifféremment à des personnes mariées, retraitées, étudiantes, sans profession ou autres. Au fil des débats et des auditions, ce sont essentiellement des problèmes de

disponibilités en temps et d'agendas surchargés qui sont apparus. Or, selon la majorité, ces aspects doivent être laissés à la libre appréciation et à la responsabilité de celui qui aspire à une telle fonction.

S'agissant du deuxième aspect, les commissaires de la majorité ont relevé à plusieurs reprises que ce projet de loi était sous-tendu par la survenance de cas particuliers, et ont dès lors refusé de légiférer dans un tel cadre.

La majorité a également estimé injuste la limite de 10 000 habitants imposée par le projet de loi, estimant cette limite purement arbitraire et inéquitable.

Cela étant, même si juridiquement les incompatibilités posées par le projet de loi sont possibles, la majorité, pour les raisons évoquées, a rejeté ce projet et vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à faire de même.

Projet de loi constitutionnelle

(12422-A)

modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00) (*Incompatibilités des conseillers administratifs et municipaux*)

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

Art. unique **Modification**

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012,
est modifiée comme suit :

Art. 142, al. 2, lettre c (nouvelle), et al. 3 (nouvelle teneur)

² Le mandat de membre du conseil municipal est incompatible avec les
fonctions suivantes :

- c) député au Grand Conseil pour les communes de plus de 10 000
habitants.

³ Le mandat de membre de l'exécutif communal est incompatible avec les
fonctions suivantes :

- a) fonction au sein de l'administration communale,
- b) mandat électif fédéral ou cantonal.

La loi fixe les autres incompatibilités.

Date de dépôt : 26 novembre 2019

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Diego Esteban

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lors des travaux de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, le fait que les incompatibilités représentent une question fondamentale pour notre démocratie s'est imposé comme une évidence. Une majorité semblait s'accorder sur le fait que le travail de l'Assemblée constituante à leur sujet était relativement timoré, et que de ce fait, des ajustements s'imposaient. Après sept séances pourtant fructueuses et annonçant un deuxième débat riche en amendements, une majorité a décidé de ne rien faire de ce projet de loi constitutionnelle, nonobstant une entrée en matière nettement acquise.

Contre la concentration des pouvoirs

Une démocratie saine ne fait jamais bon ménage avec une culture du cumul des mandats. Le bon fonctionnement d'une société démocratique implique une nette séparation horizontale des pouvoirs ; or, notre système permet de faire simultanément partie du pouvoir législatif (fédéral ou cantonal) et du pouvoir exécutif (communal). Le bon fonctionnement du fédéralisme implique de son côté une séparation verticale claire des personnes qui en occupent les différents rôles ; or, si la nouvelle constitution empêche un cumul entre mandat fédéral et mandat cantonal, elle permet le cumul entre un mandat communal et un mandat fédéral ou cantonal.

Cette marge de manœuvre permise par la constitution met en danger notre culture politique de milice, en permettant à des professionnel.le.s de la politique (les membres d'un Conseil administratif) de faire partie d'organes législatifs, destinés à accueillir des représentant.e.s du peuple. Elle crée ainsi une inégalité entre les élu.e.s, un.e maire-député.e pouvant aisément consacrer une partie du temps consacré à son mandat exécutif à défendre ses intérêts et ceux de sa commune au sein du parlement cantonal, là où un.e

député.e ne peut agir pour le peuple genevois qu'en marge de ses obligations professionnelles et familiales.

De plus, notre système autorise la confusion des rôles entre membres de l'autorité chargée d'adopter les lois, et membres de celles chargées de les mettre en œuvre sur le plan local. A titre d'exemple, l'art. 17 LOIDP¹ interdit le cumul entre la qualité de membre du Grand Conseil et celle de membre du conseil d'administration d'un établissement de droit public principal (art. 3, al. 1, let. a)-f) ou de la fondation Praille-Acacias-Vernets (let. w)). La raison en est que le Grand Conseil est l'organe de contrôle de ces entités, et que porter simultanément ces casquettes représente une confusion des rôles inadmissible. De la même manière, vis-à-vis des autorités communales, le Grand Conseil est une étape incontournable pour toucher à la législation-cadre s'appliquant aux communes : LRT², LAC³, LRPFI⁴...

Cette situation questionne la capacité concrète de défendre l'intérêt général (rôle des membres de l'Assemblée fédérale et du Grand Conseil), et non seulement les intérêts d'une partie restreinte de la population (rôle des élu.e.s communaux.ales). En effet, l'on prête des serments à teneur différente, voire contradictoire, selon la fonction occupée. Ces doutes sont accrus, lorsque l'on sait que de l'ambition d'être réélu.e naît une incitation à satisfaire son électorat plutôt que l'intérêt général, cette pression augmentant en cas de double mandat.

En d'autres termes, le cumul d'un mandat communal avec un mandat législatif cantonal ou fédéral porte atteinte aux valeurs de la démocratie de milice, de la séparation des pouvoirs et de la défense de l'intérêt général. Le fait que certain.e.s élu.e.s puissent naviguer avec succès entre ces différents écueils ne doit pas occulter le risque manifestement créé par un système qui autorise ces cumuls. Cette position de principe est au cœur des arguments de la minorité de commission.

¹ Loi genevoise sur l'organisation des institutions de droit public du 22 septembre 2017 (LOIDP ; RSG A 2 24).

² Loi-cadre genevoise sur la répartition des tâches entre les communes et le canton du 24 septembre 2015 (LRT ; A 2 04).

³ Loi genevoise sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC ; RSG B 6 05).

⁴ Loi genevoise sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité du 3 avril 2009 (LRPFI ; RSG B 6 08).

Contre la dévalorisation des mandats

La commission a auditionné plusieurs personnes en situation de cumul (Grand Conseil et exécutif communal), qui ont avoué un certain nombre de difficultés majeures dans l'exercice de leurs fonctions. Plusieurs ont reconnu qu'une absence de trois semaines, plusieurs fois par an, pour aller siéger à l'Assemblée fédérale, serait inimaginable dans la configuration actuelle. Selon une étude de l'Université de Genève datant de 2017, concernant les charges de travail des parlementaires fédéraux, « le pourcentage du taux d'activité total médian de ceux-ci était estimé à 87% (1754 heures par an) pour les conseillers nationaux et à 71% (1431 par an) pour les conseillers aux Etats »⁵.

Siéger au sein d'un conseil administratif est une charge lourde, l'ensemble des auditionné.e.s l'ont reconnu. Cumuler ce mandat avec celui de député.e au Grand Conseil implique de faire des choix, c'est-à-dire de limiter l'engagement pour l'une ou l'autre des charges : renoncer à représenter sa commune au sein de l'Association des communes genevoises (ACG) d'une part, ne siéger que dans un nombre limité de commissions du Grand Conseil d'autre part. Il va de soi que dans tous ces cas de figure, le cumul des un.e.s entraîne une augmentation de la charge de travail des autres membres du Conseil administratif (qui héritent de nouvelles tâches), respectivement des autres membres du groupe parlementaire au Grand Conseil (qui doivent augmenter leur nombre moyen de séances de commissions).

Si les conditions-cadre de l'exercice d'un mandat au sein d'un Conseil administratif peuvent certes mériter une certaine amélioration, s'agissant en tout cas des plus petites communes du canton, il semble évident que le cumul des mandats apporte son lot d'effets collatéraux indésirables, sans que ses avantages ne convainquent à le justifier.

L'on a objecté à la proposition d'interdire le cumul entre membre du Conseil administratif et membre du Grand Conseil qu'elle comportait le risque de décourager les vocations. Pourtant, de nombreux.se.s élu.e.s dans les exécutifs communaux ont récemment dû être remplacé.e.s en raison de la surcharge de travail (dernier exemple en date : l'intégralité du Conseil administratif de Collex-Bossy). Si le problème de l'engagement au sein d'un exécutif communal réside dans la charge de travail, ce n'est pas en proposant d'y ajouter un mandat de député.e que la fonction sera rendue plus attractive aux yeux d'él.u.e.s déjà débordé.e.s.

⁵ Source : <http://www.ireg.ch/doc/etudes/2017-revenucharges-parlementaires-federaux.pdf>

Il a également été objecté qu'en interdisant de manière catégorique les cumuls de mandats, les droits politiques seraient gravement atteints. Pourtant, les incompatibilités figurant aux art. 83, al. 1, let. a) et 103, al. 1, let. a) de la constitution cantonale, interdisant le cumul entre mandat cantonal (Grand Conseil et Conseil d'Etat) et mandat fédéral (Assemblée fédérale), acceptées en votation populaire en 2009, ont bénéficié dans la foulée de la garantie des Chambres fédérales, à l'unanimité des voix. Cela implique que ce genre d'incompatibilités est conforme au droit supérieur, et n'atteint en rien la substance des droits fondamentaux, car s'il n'est aucunement interdit de se présenter à des élections, il faudrait simplement choisir entre deux fonctions, dès que l'on est élu.e à une autre que celle déjà occupée.

Enfin, une dernière objection consistait à s'en remettre à la responsabilité des personnes concernées. Pourtant, comme déjà exposé ci-dessus, la disponibilité est inévitablement entamée par un cumul de mandats, ce qui est également observable au niveau d'un Conseil municipal, où, en l'absence de suppléant.e.s, la collusion de séances peut fausser le résultat d'un vote, ou entraîner la réorganisation totale du calendrier de l'institution autour parfois d'une unique personne en situation de cumul, ce qui génère des tensions. De plus, une personne élue à une seconde fonction pourrait cacher son intention de cumuler durant la campagne électorale, ne permettant pas au peuple de se déterminer sur son choix en toute connaissance de cause.

Les autres pistes de renforcement des liens entre canton et communes

Il a été défendu que le cumul entre mandat au sein du Conseil administratif et député.e au Grand Conseil permettait de mieux informer celui-ci sur les enjeux communaux, et de mieux représenter la voix des communes dans des décisions qui les concernent. Pourtant, l'art. 2, al. 2 et 3 LAC impose déjà une obligation de consulter les communes concernées, l'ACG et la Ville de Genève, dès qu'un acte législatif ou réglementaire cantonal est susceptible d'affecter les communes. Si la participation des communes aux processus décisionnels cantonaux mérite probablement un renforcement, une révision de la LAC représente un moyen bien plus pertinent d'agir que d'autoriser des cumuls de mandats.

L'ACG, instituée par la LAC afin justement d'organiser un dialogue direct entre canton et communes, pourrait également être renforcée dans ses prérogatives. Un autre moyen d'atteindre cet objectif, et dont la responsabilité échoit aux partis politiques, est le dialogue entre ceux-ci et leurs élu.e.s dans les exécutifs communaux.

En tout état de cause, collectionner les sièges au sein des institutions politiques ne remplace pas le partage de l'information, qui est atteignable par d'autres moyens. Le cumul des mandats crée un certain nombre de difficultés importantes, qui ne font que compléter les risques déjà exposés dans la première partie du présent rapport.

Conclusion

Le travail effectué par la commission laisse un goût d'inachevé. La minorité de la commission reste convaincue qu'une solution médiane entre le statu quo et le présent projet de loi est atteignable, comme en attestent les propos tenus par les commissaires et les auditionné.e.s.

La minorité se réserve la possibilité de présenter des amendements en vue des débats en session plénière, afin de rejoindre la position des député.e.s qui ont rendu possible la nette majorité ayant accepté l'entrée en matière.

Mais en définitive, ce projet de loi constitutionnelle, y compris dans sa teneur originale, est préférable au statu quo aux yeux de la minorité de la commission.