

Date de dépôt : 2 septembre 2014

Rapport

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

Rapport de majorité de M^{me} Simone de Montmollin (page 1)

Rapport de minorité de M. François Baertschi (page 41)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Simone de Montmollin

Table des matières

A.	Présentation du projet de loi 11388	3
B.	Auditions	5
a.	Professeur Thierry Tanquerel, faculté de droit de l'Université de Genève	5
b.	M ^{me} Francine de Planta, conseillère administrative de la commune de Collonge-Bellerive	7
c.	M. Pascal Rubeli, président du conseil municipal de la Ville de Genève, et M ^{me} Martine Sumi, secrétaire du Bureau	9
d.	M ^{me} Catherine Kuffer-Galland, présidente de l'Association des communes genevoises, et M. Alain Rüttsche, directeur (ACG)	10

e. M ^{me} Sandrine Salerno, maire de la ville de Genève	12
C. Discussion et vote du PL 11388	14
D. Conclusions	15

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales a étudié le projet de loi 11388, au cours de sept séances, le 25 mars, les 1^{er}, 8, 15 et 29 avril et les 20 et 27 mai 2014. La présidence de la commission était assurée par M. Jean-François Girardet, assisté de M^{me} Irène Renfer, secrétaire scientifique.

La présentation du projet a été faite par son auteur, M. Daniel Sormanni (25 mars), suite de quoi la commission a procédé à cinq auditions :

- M. le professeur Thierry Tanquerel, faculté de droit de l'Université de Genève (1^{er} avril) ;
- M^{me} Francine de Planta, conseillère administrative de la commune de Collonge-Bellerive (8 avril) ;
- M. Pascal Rubeli, président du Conseil municipal de la Ville de Genève, et M^{me} Martine Sumi, secrétaire du Bureau (15 avril) ;
- M^{me} Catherine Kuffer-Galland, présidente de l'Association des communes genevoises, et M. Alain Rüttsche, directeur (29 avril) ;
- M^{me} Sandrine Salerno, maire de la Ville de Genève (20 mai).

Le département présidentiel était représenté tout au long des séances par M. Guillaume Zuber, directeur du service de surveillance des communes, à l'exception de la séance du 29 avril durant laquelle il était représenté par M. Michaël Flaks, directeur général, direction générale de l'intérieur (PRE). Leur apport a été vivement apprécié.

La commission a en outre pu bénéficier de divers documents lui permettant de motiver valablement sa décision et transmis par le Conseil d'Etat en date du 28 mars 2014 (voir annexes).

Le procès-verbal a été tenu par MM Christophe Vuilleumier et Aurélien Riondel ainsi que M^{me} Marianne Cherbuliez.

La commission les remercie chaleureusement pour leur diligente collaboration.

A. Présentation du projet de loi 11388

M. Daniel Sormanni, auteur

M. Daniel Sormanni, présente le projet de loi 11388 à la commission le 25 mars. Ce projet propose la modification de l'article 10 de la loi sur l'administration des communes (LAC) du 13 avril 1984. Le but visé est d'octroyer aux commissions des conseils municipaux la compétence d'amender les projets qui leur sont soumis et de les présenter tels qu'amendés au conseil municipal. Cette proposition s'inspire ainsi de la pratique du Grand Conseil, définie à l'article 190 LRGC.

Il est expliqué aux commissaires que ce projet est une réponse à une interprétation divergente de l'application de la LAC entre la Ville de Genève et l'Etat. Exemple est donné du traitement du budget en Ville de Genève. M. Sormanni indique que « pendant longtemps, le budget étudié par le plénum était la version telle que sortie des travaux de la commission des finances, comme c'est le cas au Grand Conseil. Actuellement, le conseil municipal examine le budget établi par le conseil administratif et discute tous les amendements de la commission des finances. En ce sens, tout le travail fait en commission n'est pas pris en considération, les travaux reprenant au début, ce qui prolonge parfois les débats d'une façon extraordinaire ».

Ce projet de loi permettrait selon son auteur de réduire la durée des débats en plénière, de respecter le travail des commissaires, particulièrement ceux des finances, et de revaloriser de manière générale le rôle des commissions. Il profiterait à l'ensemble des communes dont certaines ont déjà des pratiques similaires, comme la commune de Meyrin.

M. G. Zuber, directeur du service de surveillance des communes

M. Zuber rappelle que, à l'origine de ce projet de loi, il y a l'invalidation par le Conseil d'Etat de la modification de l'article 90, alinéa 1 du règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève (arrêté du 18 septembre 2013). Les auteurs prévoyaient que « *Le premier débat porte sur les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission* », octroyant ainsi une nouvelle compétence aux commissions du conseil municipal. A la faveur d'un avis de droit du professeur Minh Son Nguyen, le Conseil d'Etat avait conclu à la non-conformité au droit supérieur de cette modification, les compétences des conseils municipaux et de leurs commissions étant précisées dans la LAC de manière exhaustive.

L'Association des communes genevoises (ACG), interpellée sur cet objet (en vertu de l'art. 2, al. 2, LAC) n'a pas jugé opportun d'entrer en matière, estimant qu'il existait un risque de déséquilibrer le système institutionnel en

compliquant les débats et en générant une confusion de compétences entre les différents organes communaux.

M. Zuber rappelle en outre que la pratique évoquée pour la commune de Meyrin ne respecte ni la LAC ni son règlement d'application (RAC) et que, pour introduire une telle disposition, le droit supérieur devait être modifié afin qu'il existe un fondement légal uniforme pour l'ensemble du canton.

But du projet de loi 11388

Ce projet de loi souhaite introduire la possibilité pour les commissions d'amender et de modifier les projets qui leurs sont soumis et de les soumettre directement au conseil municipal, sans nécessairement consulter l'exécutif.

L'article 10, alinéa 3 de la LAC dont la teneur actuelle dispose que

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

serait modifié comme suit

« Les commissions font rapport au conseil municipal sur l'objet de leurs travaux ; elles peuvent modifier et amender les propositions qui leurs sont soumises, y compris le projet de budget. Les propositions amendées sont soumises telles quelles au conseil municipal qui peut les amender. »

Discussion

Une discussion préliminaire dresse le constat sur les pratiques actuelles :

Plusieurs commissaires considèrent que le système actuel fonctionne à satisfaction dans presque la totalité des communes. Que les budgets tout comme les autres projets sont présentés par la/le maire, respectivement le conseil administratif, non sans les avoir préalablement discutés et amendés en commissions. Que ces amendements sont le fruit de discussions entre les différentes commissions et l'exécutif, aux termes desquelles un consensus est trouvé. Charge à l'exécutif de porter les projets ainsi modifiés aux conseils municipaux. Que ce processus participe à une certaine harmonie au sein des communes qu'il est important de pouvoir préserver.

Sur le plan pratique, il est souligné que le fait de présenter au conseil municipal un projet amendé par les commissions n'enlève en rien aux membres du conseil municipal, comme de l'exécutif, la possibilité de déposer d'autres amendements en plénière, ce qui ne constitue pas une économie de temps. Et que, les indépendants ne siégeant pas en commissions, le plénum est plus représentatif de la volonté populaire exprimée par les urnes, ce qui

valide la procédure actuelle. Enfin, il est souligné que toute modification de fonctionnement doit convenir tant aux réalités de la Ville de Genève qu'à celles des autres communes.

D'autres commissaires témoignent que certaines délibérations sujettes à référendum (notamment le budget) nécessitent parfois de longues discussions en commissions et qu'il serait encourageant pour les membres desdites commissions que leurs conclusions soient mieux valorisées. Cette nouvelle compétence pourrait favoriser une meilleure reconnaissance du travail effectué en commission auprès de la population, tout en limitant la durée des débats du plénum.

Diverses auditions sont menées, résumées ci-après.

B. Auditions

a. Professeur Thierry Tanquerel, faculté de droit de l'Université de Genève

En préambule, le professeur Tanquerel déclare avoir pris connaissance de ce projet de loi 11388 et il constate que l'exposé des motifs reprend à 90% l'avis de droit qu'il avait rédigé en 2012. Il a été sollicité par M. Velasco, dans le cadre d'une réflexion visant à modifier le règlement du conseil municipal de la Ville de Genève en vue d'améliorer les débats présidant à l'élaboration du budget. A la suite de quoi, la délibération portant sur la modification de règlement avait été invalidée par le Conseil d'Etat en 2013, à la faveur d'un second avis de droit rédigé par le professeur Minh Son Nguyen. Selon lui, les deux visions sont défendables.

La question que pose ce projet de loi est de savoir s'il faut permettre aux commissions d'amender les projets de budgets. Le cas échéant, une modification de la LAC serait nécessaire puisqu'actuellement elle ne prévoit que l'adoption ou le rejet. Deux options peuvent être envisagées :

- opter pour une solution contraignante et se calquer sur la procédure en vigueur au Grand Conseil ;
- opter pour une solution facultative, par voie réglementaire, et proposer la possibilité pour les communes qui le souhaitent d'opter pour la solution en vigueur au Grand Conseil. Dans ce cas, un alinéa 4 serait ajouté à l'article 10 LAC : « *Le conseil municipal peut par règlement prévoir que les commissions peuvent modifier et amender les propositions qui leur sont soumises, y compris le projet de budget* ».

Questions et discussion

« **Ce projet de loi n'ouvre-t-il pas une brèche dans le système en vigueur ?** » Un commissaire relève que les conseils municipaux prennent des décisions délibératives et non législatives (ils ne créent pas le droit). Il se demande si l'introduction de cette nouvelle compétence ne va pas remettre en cause le système et fausser l'équilibre existant.

M. Tanquerel est d'avis qu'*a contrario*, si le Grand Conseil est d'abord un législatif, il prend aussi des décisions qui n'ont pas de légitimité juridique. Il souligne ensuite que les conseils municipaux ont tout de même une compétence normative résiduelle, bien que dans une proportion différente de celle des conseils administratifs.

M. Zuber précise que, à l'échelle communale, on parle de « compétences délibératives » car les conseils municipaux ne peuvent pas fixer des règles de droit ou de comportement à l'exécutif. Par exemple, il rappelle que son service refuse systématiquement les délais que les conseils municipaux veulent parfois fixer aux conseils administratifs.

« **Il existe une différence de réalités entre les petites communes et la Ville de Genève.** » Un commissaire souligne que certaines communes n'ont pas besoin de commission, la Ville de Genève avec un budget de 1,2 milliard présente une autre réalité.

M. Tanquerel confirme qu'il n'y a sans doute pas de difficulté dans les petites communes alors que des difficultés sont observées dans les grandes communes depuis quelques années, avec une augmentation du nombre des séances dédiées au budget.

« **Quelle est l'origine des problèmes dans les grandes communes ?** » Un commissaire se demande si c'est le nombre de voix ou de partis représentés qui est à l'origine des problèmes dans les grandes communes.

M. Tanquerel répond que c'est bien le nombre de voix. Les sujets sont plus vite réglés dans un conseil à 9 membres qu'à 30 ou 80. Il estime que, si une assemblée ressemble au Grand Conseil par sa taille, alors elle doit aussi pouvoir adopter le fonctionnement de ce dernier.

« **Les communes ont une certaine méfiance vis-à-vis du fonctionnement de la Ville de Genève.** » Un commissaire se demande s'il est question de faciliter les débats en Ville de Genève ou de compliquer ceux des 44 autres communes. Il est soutenu ici qu'une modification de la LAC doit profiter à toutes les communes et ne saurait conduire à des disparités de fonctionnement entre elles.

« **Les commissions sont représentatives de la plénière.** » Un commissaire souligne que, puisque les débats se font en plénière, les commissaires de la commission des finances en Ville de Genève se contentent d'écouter et d'auditionner. Pourtant, il trouve que la représentativité est la même dans les commissions qu'en plénière, ce qui plaide en faveur de la proposition de M. Tanquerel.

Il est rappelé que les indépendants ne siègent pas en commission et que, dès lors, la plénière est l'organe délibératif le plus représentatif de la volonté de la population.

« **Un certain rééquilibrage entre le conseil municipal et le conseil administratif est nécessaire.** » Si un commissaire parle de « toute puissance » de certains conseils administratifs, d'autres soulignent le peu de compétences que le canton attribue aux communes comparativement aux charges toujours plus importantes qui pèsent sur elles. Selon eux, un rééquilibrage charges/compétences serait souhaitable entre conseil municipal et conseil administratif ainsi qu'entre commune et canton.

M. Tanquerel indique que l'opportunité politique d'adopter ce projet de loi revient au parlement et qu'il convient de savoir si cette loi doit être contraignante à l'égard de toutes les communes ou s'il faut laisser la liberté de choix.

b. *M^{me} Francine de Planta, conseillère administrative de la commune de Collonge-Bellerive*

M^{me} de Planta constate que ce projet de loi vise à traiter un problème propre à la Ville de Genève uniquement. Elle explique la réalité des procédures en vigueur dans sa commune et rappelle que l'adoption du budget est le plus important des pouvoirs conférés au conseil municipal. Elle déclare qu'il n'y a pas de tutelle de la part du conseil administratif dans ce processus. Ce sont les municipaux qui construisent le budget. Pour ce faire, les municipaux ont besoins d'informations de la part des conseillers administratifs. Ce sont eux qui ont une vue d'ensemble et qui connaissent le mieux les mécanismes budgétaires.

Ainsi, le conseil administratif informe les commissions, conseille, puis intègre les décisions qu'elles auront prises avant de présenter le budget à la commission des finances. Cette dernière sera libre de proposer des modifications. Le budget qui sort finalement sera différent de celui que le conseil administratif avait proposé au départ, mais le conseil administratif se sera réapproprié ces modifications. Elle croit pouvoir dire que ce mode de

faire fonctionne à satisfaction pour sa commune ainsi que pour toutes les autres qu'elle a consultées.

Il est précisé que les amendements des commissions spécialisées passent par la plénière avant d'être renvoyés en commission des finances. Cette dernière peut les accepter ou les refuser. Les discussions sur les amendements se déroulent tout au long des travaux de commissions. Une collaboration constructive existe entre les commissions du conseil municipal et le conseil administratif bien que ce dernier ait toujours la possibilité de refuser des amendements. Le budget est finalement présenté au conseil municipal par le conseil administratif et adopté en plénière en un seul débat.

Questions et discussion

« Ce mode de faire ne correspond pas à la pratique en Ville de Genève. » Un député remarque que l'adoption du budget en Ville de Genève se déroule en 3 débats. Les amendements des commissions spécialisées sont directement transmis à la commission des finances qui peut les accepter ou pas. Dès lors, tout le travail est effectué en plénière. Ce qui fonctionne bien pour les communes de 3 000 habitants n'est pas applicable à la Ville de Genève.

Une députée juge toutefois important que le processus budgétaire soit le plus simple possible.

« La proximité entre conseil administratif et conseil municipal démontre une faille dans la séparation des pouvoirs. » Un député juge cet état de fait problématique et inacceptable.

M. Zuber rappelle encore une fois qu'au plan communal, il n'existe pas de « pouvoirs », notion définie aux niveaux fédéral et cantonal pour distinguer le pouvoir délibératif du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Les communes ne possèdent pas de « pouvoirs » mais des compétences délibératives (conseil municipal) et exécutives (conseil administratif). Le conseil municipal ne peut pas imposer de mesure au conseil administratif.

Il est rappelé que les membres du conseil administratif peuvent participer à leur gré aux séances des commissions et que leur présence est généralement appréciée.

« Etes-vous satisfaite de la loi en vigueur ? » *M^{me} de Planta* répond que le système actuel lui convient parfaitement et que c'est le cas de toutes les communes qu'elle a consultées.

c. **M. Pascal Rubeli, président du Conseil municipal de la Ville de Genève, et M^{me} Martine Sumi, secrétaire du Bureau**

M. Rubeli déclare que le Bureau du Conseil municipal de la Ville de Genève, consulté à cet effet, est unanimement favorable à ce projet de loi. Il souligne que toutes les communes n'ont pas la même taille et que le conseil municipal souhaite voir cette proposition appliquée en Ville de Genève.

M^{me} Sumi confirme que tous les groupes du conseil municipal se sont déclarés favorables à ce projet proposé à l'époque par M. Velasco, alors président de la commission des finances. Seuls quelques élus émettent des réserves quant aux conséquences sur l'équilibre entre le conseil municipal et le conseil administratif. Dans les faits, les objets sont déjà amendés en commission. Toutefois, lors des débats en plénière, ce sont les projets initiaux qui sont présentés. Les conseillers écoutent les propositions d'amendements des commissions. Ce projet de loi permettrait d'alléger le travail des plénières et de renforcer le rôle des commissions.

Questions et discussion

« **Pourquoi changer un système qui fonctionne depuis 40 ans ?** » Un député se demande si le fait d'avoir des majorités différentes au conseil administratif et au conseil municipal est à l'origine des difficultés rencontrées en Ville de Genève.

M^{me} Sumi pense que non, que ce problème est récurrent depuis quelques années et qu'il existe aujourd'hui une vraie unanimité pour le modifier vu les débats pléthoriques qu'il génère.

« **D'autres communes de taille importante ne connaissent pas les difficultés rencontrées en Ville de Genève.** » Un député évoque la pratique en vigueur en Ville d'Onex, où les textes amendés en commissions sont présentés en plénière sans que cela ne contrevienne au droit supérieur.

M. Zuber explique que les amendements sont repris et présentés en plénière par les auteurs et non par la commission. Il faut l'aval des auteurs.

« **Le conseil municipal n'aurait plus aucune maîtrise du budget.** » Une députée fait remarquer qu'en Ville de Genève les commissions sont habilitées à dépenser de sorte que ces dépenses pourraient arriver en sus du projet de budget, compliquant considérablement le processus budgétaire.

M^{me} Sumi rappelle qu'il y a des rapporteurs pour défendre leur rapport devant la commission des finances et elle juge qu'il ne faut pas mélanger les différents niveaux.

« La proposition du professeur Tanquerel vous convient-elle ? »

M. Rubeli et *M^{me} Sumi* répondent par l'affirmative en plébiscitant la solution facultative.

d. M^{me} Catherine Kuffer-Galland, présidente de l'Association des communes genevoises, et M. Alain Rüttsche, directeur (ACG)

M^{me} Kuffer-Galland indique que le comité de l'ACG s'était prononcé défavorablement à la modification du règlement de la Ville de Genève en mars 2013, suivant ainsi l'avis de droit du professeur Minh Son Nguyen. Elle maintient cette position quant à ce projet de loi. Elle souligne que la présentation du projet de budget est une compétence de l'exécutif. C'est lui qui porte le budget auprès du conseil municipal. Ce dernier a le grand pouvoir de l'accepter ou de le refuser.

Elle précise que cette situation est adaptée aux communes car c'est l'exécutif qui possède la meilleure connaissance de l'ensemble des éléments influant sur le budget. Les discussions ont lieu ensuite avec le conseil municipal et via ses commissions pour aboutir à un projet soutenu par tous, que le conseil municipal pourra accepter.

Elle ne souhaite pas que les communes soient contraintes de modifier leur fonctionnement et s'oppose au projet de loi 11388. La solution facultative proposée par le professeur Tanquerel pourrait être intéressante car elle laisserait la possibilité aux communes de fonctionner avec un budget relevant de l'exécutif. Toutefois, elle ne pourrait pas soutenir une version plus contraignante.

Questions et discussion

« La proposition du professeur Tanquerel est de fait déjà appliquée à Meyrin et Onex. » Le Président de commission pense que l'adoption de ce projet de loi ne ferait que « légaliser » une pratique déjà en vogue dans ces communes.

M. Flaks signale que les conseils administratifs de ces deux communes reprennent à leur compte les amendements des commissions des finances. En conséquence, les budgets présentés dans ces deux communes sont bel et bien portés par l'exécutif et non par les conseillers municipaux.

« Ce projet de loi, comme la proposition du professeur Tanquerel, ne ferait qu'accentuer les différences de pratiques entre les communes. » Une députée pense que la proposition du professeur Tanquerel légitimerait

les différences existantes alors qu'elle trouverait souhaitable qu'une seule loi soit respectée par tous. Elle préférerait donc s'en tenir à la LAC.

M^{me} Kuffer-Galland est du même avis. Par ailleurs, elle pense que l'acceptation du projet 11388 ou de sa version facultative imposerait de revoir la LAC.

« Des différences de réalités existent déjà entre les communes. Il faut en tenir compte. » Un député ne croit pas que les pratiques puissent être les mêmes en Ville de Genève avec 80 élus que dans une commune à 9 élus. Les rapports de forces politiques diffèrent dans les communes en fonction du nombre d'élus. S'agissant de la Ville de Genève, il estime qu'il existe un isomorphisme entre les commissions et la plénière, les premières étant représentatives de la deuxième, que la plénière reste compétente pour déposer des amendements et que, de fait, sans compétence de proposer des projets amendés à la plénière, les commissions ne servent qu'à auditionner. C'est pour faciliter le travail en plénière qu'il souhaite ce projet de loi 11388 ou sa version facultative.

« L'exécutif n'est pas tenu de suivre les amendements des conseillers municipaux. » Un député souligne que des problèmes peuvent se poser dans les communes qui connaissent des majorités différentes au conseil municipal et au conseil administratif.

Une députée pense que la possibilité pour les conseillers municipaux de proposer des amendements en plénière offre un contrepois suffisant aux prérogatives de l'exécutif.

M. Rütsche parle du « génie local » et estime que, si la majeure partie des communes parvient à faire en sorte que les gens se parlent, il faut conserver cette pratique et ne pas la fragiliser, ce que ce projet de loi ne manquera pas de faire.

« Ce projet de loi, comme la proposition du professeur Tanquerel, ne ferait que politiser les conseils municipaux. » Un député s'interroge sur l'impact qu'une telle modification pourrait avoir sur le comportement des élus et craint qu'elle soit de nature à encourager des débats trop partisans, au détriment de l'intérêt de la commune.

M^{me} Kuffer-Galland acquiesce et estime que le risque de politisation est évident. Elle rappelle que dans un grand nombre de communes il n'y a actuellement pas de partis. C'est aussi pourquoi l'ACG ne peut pas défendre ce projet qui ne sert pour l'heure qu'à une seule commune.

M. Flaks ajoute que ce projet de loi déséquilibrerait les rapports entre les organes. Il mentionne le fait des indépendants qui ne peuvent pas siéger en

commissions et qui donc, ne seraient pas associés à l'élaboration du budget par ces dernières.

« **Ce projet de loi aura-t-il d'autres impacts ?** » Le Président évoque la question des résolutions déposées par un conseiller municipal. Il dit avoir été surpris qu'une résolution qu'il avait lui-même déposée en tant que conseiller municipal ait été amendée en commission sans qu'il soit entendu et présentée en plénière dans sa forme amendée.

M^{me} Kuffer-Galland observe sur cet exemple que les auteurs de résolution sont généralement auditionnés.

M. Rüttsche souligne que ce projet de loi renforcerait encore cette façon de faire.

Il est précisé que les résolutions émanent du délibératif. Dans le cas mentionné par le Président, la résolution amendée est restée en mains du délibératif, ne contrevenant pas à la règle.

« **Revoir la répartition des compétences entre communes et cantons en amont de la révision de la LAC.** » Les discussions mettent en lumière le problème de disparité entre communes qui risque d'augmenter ces prochaines années au gré des développements démographiques, ainsi que les charges toujours plus lourdes qui pèsent sur elles.

M. Flaks annonce que les travaux du Conseil d'Etat relatif à la répartition des compétences entre communes et canton a débuté. Ce travail se fera de manière conjointe avec l'ACG. L'idée est de donner aux communes les prérogatives en lien avec leurs moyens. En découleront les discussions relatives à la péréquation.

e. M^{me} Sandrine Salerno, maire de la Ville de Genève

Au nom de l'exécutif, *M^{me} Salerno* dit sa perplexité face à cette proposition de modification. L'exécutif ne voit pas d'intérêt à modifier l'article 10, sauf à vouloir entièrement réexaminer les compétences du conseil municipal et du conseil administratif, ce qui nécessiterait de revoir totalement la LAC. La répartition actuelle des compétences entre le délibératif et l'exécutif lui semble équilibrée et le système fonctionne bien.

Ce projet de loi revient à « renverser le fardeau de l'amendement ». Les commissions deviennent compétentes pour amender les projets, qui sont ensuite soumis au conseil municipal.

Aujourd'hui, les commissions étudient les projets qui leurs sont soumis et peuvent décider de les amender. Ces amendements devront être déposés en plénière par les commissions. Lors de ses plénières, le conseil municipal part

du projet initial et vote ou non les amendements. Des amendements peuvent être votés en bloc (c'est le cas par exemple de la proposition du budget amendée par le conseil administratif en commission des finances). En ce sens, le projet de loi 11388 modifierait l'auteur de l'amendement mais n'influencerait pas la longueur des débats qui, lui, dépend des individus.

Mme Salerno estime que pour améliorer la qualité et la rapidité des débats de la plénière, un des buts visés par ce projet de loi, il serait plus efficace de réduire le temps de parole des orateurs, voire de supprimer le 3^e débat dans certains cas. En effet, la longueur du processus budgétaire et sa relative complexité est proportionnelle aux enjeux et à sa hauteur (1,2 mia) d'une part, mais aussi à la discipline des groupes et des individus d'autre part. Elle souligne que le débat du budget devrait être un débat plus politique, plus condensé et ramassé dans le propos.

En conclusion, *M^{me} Salerno* estime que ce PL 11388 redéfinirait les équilibres entre conseil administratif et conseil municipal, mais ne résoudrait pas la question de la longueur des débats, chaque membre du Conseil municipal ou administratif restant libre de déposer un nombre illimité d'amendements en plénière.

Questions et discussion

« **Pour limiter la durée des débats en Ville de Genève, il faut toucher à son règlement.** » Un député relève que la suppression du 3^e débat pourrait être une solution et se demande qui pourrait le supprimer.

M. Zuber précise que seule la Ville de Genève connaît une procédure en trois débats pour l'adoption de ces projets. Toutes les autres communes votent en un seul débat les objets qui leur sont proposés. L'organisation des débats est prévue dans les règlements communaux. C'est le règlement de la Ville de Genève qu'il faudrait le cas échéant modifier.

En conclusion, un député demande si d'autres solutions pourraient être envisagées.

M^{me} Salerno pense que non pour plusieurs raisons :

- 1) Tous les élus ont le droit d'amender ce qu'ils veulent à tout moment du débat : renverser le fardeau de l'amendement ne résoudra rien à cet égard.
- 2) La qualité et la durée des débats incombent avant tout à la discipline des groupes et des individus : pour avoir des débats plus resserrés, il faut adapter le règlement et instaurer un état d'esprit qui garantisse cette discipline.

- 3) Les débats de la plénière sont aussi conditionnés par le travail de son président ainsi que celui des chefs de groupes qui doivent réussir à tenir leurs groupes.

C. Discussion et vote du PL 11388

Après avoir entendu les auteurs du PL 11388 ainsi que les représentants de diverses communes, il ressort que ce projet de loi concerne prioritairement la Ville de Genève. Les commissaires sont sensibles aux problématiques rencontrées par la plus grande commune du canton à l'occasion de son processus budgétaire, mais souhaite aussi respecter les autres communes satisfaites du système actuel. La question se pose de savoir si ce projet de loi sera à même de résoudre les difficultés rencontrées en Ville de Genève, sans préjudicier les autres communes.

Les commissaires en faveur de ce PL 11388 estiment légitime de répondre à la problématique de la Ville de Genève par une modification du droit cantonal qui pourrait aussi profiter à d'autres communes. Ainsi, ils indiquent que :

- Refuser ce PL serait un recul démocratique. Peu de compétences sont octroyées aux communes à Genève. Ce projet permettrait de donner un peu plus de poids aux conseils municipaux.
- Le budget de la Ville de Genève est bien plus conséquent que celui des autres communes, ce qui justifierait un traitement différencié.
- Des pratiques similaires existent déjà à Onex et Meyrin, ce projet de loi ne ferait que de les légitimer.
- Le Bureau du Conseil municipal de la Ville de Genève est favorable à ce projet de loi.
- Ce projet de loi vise à limiter la durée des travaux et non le temps de parole.
- L'amendement proposé par le professeur Tanquerel laisse la liberté aux communes de choisir le système adapté.

A l'inverse, les opinions contre le PL 11388 réunissent les commissaires qui ne voient pas dans ce projet de loi une réponse adéquate à la problématique soulevée en Ville de Genève. Ils retiennent que :

- Accepter ce projet de loi ne changerait rien à la longueur des débats en Ville de Genève qui dépendent de la discipline des groupes et des individus.

- Le système actuel privilégie les discussions entre délibératif et exécutif. Ce sont ces aller-retour entre ces deux organes qui font la politique. Cette proximité est favorable à l'exercice de notre démocratie et fonctionne dans 44 communes.
- Une seule commune sur 44 est favorable à ce projet de loi alors qu'il concernerait tout le monde.
- Rendre facultatif l'introduction de cette compétence renforcerait la disparité entre les communes au lieu de la diminuer.
- Cette nouvelle compétence ne ferait de sens que pour la commission des finances mais serait désastreuse pour les autres commissions.
- Ce projet de loi aurait des conséquences certaines sur les débats communaux en favorisant la politisation de ces derniers.
- Introduire une nouvelle compétence pour une commune sans se soucier des effets qu'elle aura sur l'ensemble des processus n'est pas judicieux.

Vote en commission sur le PL 11388

Entrée en matière

En faveur : 6 (2 S, 1 Ve, 3 MCG)

Contre : 6 (1 EAG, 4 PLR, 1 PDC)

Abstention : 1 (1 UDC)

L'entrée en matière est refusée.

La commission préavise un traitement de l'objet en catégorie II (40 minutes).

D. Conclusions

Les membres de la Commission des affaires communales, régionales et internationales ont étudié attentivement l'ensemble des effets relatifs à l'introduction d'une nouvelle compétence prévue par le projet de loi 11388, autorisant les commissions des conseils municipaux à soumettre à la plénière les projets de délibérations tels qu'amendés par leurs soins, et non les projets initiaux de leurs conseils administratifs, respectivement maires et adjoints.

Les buts recherchés par les auteurs de ce projet de loi sont de limiter les débats en plénière et de valoriser le travail des commissaires.

Tant les auditions que les discussions qui les ont suivies ne permettent pas de conclure que ce projet de loi atteindrait ces objectifs ni ne formerait une réponse adéquate aux problèmes soulevés en Ville de Genève.

Premièrement, introduire la possibilité pour les conseils municipaux et leurs commissions de présenter des projets amendés par leurs soins, directement en plénum sans nécessairement consulter l'exécutif, revient à renverser le fardeau de l'amendement. L'exécutif serait dans l'obligation de déposer ses propres amendements pour discuter de ses propositions et le conseil municipal libre d'en faire autant. Le gain de temps n'est donc pas garanti, dès lors que le dépôt d'amendements en plénière reste une compétence du conseil municipal et du conseil administratif.

S'agissant de la valorisation du travail des commissaires, ceux-ci trouvent leur reconnaissance dans leur capacité à former un consensus avec les autres groupes ainsi qu'avec l'exécutif de la commune. Cette manière de faire est en quelque sorte « l'ADN » de notre démocratie, garante d'une certaine harmonie des rapports entre élus communaux.

Une solution facultative, laissant la liberté aux communes de choisir une méthodologie en fonction de leurs tailles n'est pas non plus plébiscitée, une majorité de commissaires restant attachée à l'égalité de traitement, ce que confirme l'Association des communes genevoises.

Sans sous-estimer les problématiques rencontrées par les grandes communes et particulièrement la Ville de Genève, des solutions peuvent être apportées par voie réglementaire sans modification du droit cantonal.

Enfin, des travaux relatifs à la répartition des compétences communes-canton sont menés actuellement par le Conseil d'Etat en collaboration avec l'Association des communes genevoise. La loi sur l'administration des communes pourra nécessiter des adaptations à la lumière des conclusions de ce rapport. Il convient d'attendre ces conclusions pour modifier le droit cantonal de manière rationnelle et complète.

En vertu de ces éléments, la majorité de la commission vous encourage à refuser ce PL 11388.

Projet de loi (11388)

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

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

Art. 1 Modification

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

Art. 10 al. 3 (nouvelle teneur)

³ Les commissions font rapport au conseil municipal sur l'objet de leurs
travaux; elles peuvent modifier et amender les propositions qui leurs sont
soumises, y compris le projet de budget. Les propositions amendées sont
soumises telles quelles au conseil municipal qui peut les amender.

Art. 2 Entrée en vigueur

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



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département présidentiel
Le Président



PRE
Case postale 3964
1211 Genève 3

Monsieur
Jean-François Girardet
Président
Commission des affaires communales,
régionales et internationales
Grand Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
1204 Genève

N/réf. : FRL/GZU/iga

Genève, le 28 mars 2014

Concerne : PL 11388 modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC - B 6 05) (Pour clarifier les compétences des conseils municipaux !)

Monsieur le Président,

La présente fait suite aux premiers travaux de votre commission qui se sont déroulés le 25 mars 2014 portant sur le projet de loi n° PL 11388 modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC - B 6 05) (Pour clarifier les compétences des conseils municipaux !).

Afin que votre commission dispose d'un dossier complet, je me permets de vous faire parvenir les documents suivants :

- avis de droit du 13 novembre 2012 de Monsieur Minh-Son Nguyen, Professeur de droit public aux universités de Lausanne et de Neuchâtel ;
- courrier du service de surveillance des communes à l'Association des communes genevoises (ACG) du 18 mars 2013 ;
- préavis de l'ACG du 16 mai 2013 ;
- arrêté du Conseil d'Etat du 18 septembre 2013.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

François Longchamp

Annexes : mentionnées

CACRI - PL 11388 - Transmission doc.docx

PRE • Rue de l'Hôtel-de-Ville 2 • 1204 Genève

Tél. +41 (0) 22 546 54 00 • Fax +41 (0) 22 546 54 41 • www.ge.ch

Lignes TPG 2-4-5-7-10-14-19-D - arrêt Bel-Air ou 3-12 - arrêt Place de-Neuve ou 36 - arrêt Hôtel-de-Ville

Bref avis de droit

Minh Son NGUYEN, prof. de droit public et avocat

Introduction

Le soussigné a reçu, de la part de M. Guillaume Zuber, Directeur du Service de surveillance des communes, une demande d'avis de droit qui est ainsi libellée :

« Faisant suite à notre aimable entretien téléphonique d'hier, je me permets de vous confirmer le mandant pour un avis de droit portant sur les compétences d'amender des commissions d'un conseil municipal dans le canton de Genève un projet de délibération.

A cet effet, vous trouverez joint à la présente le texte d'une délibération adopté par le conseil municipal de la Ville de Genève le 9 octobre dernier ainsi que l'avis de droit du professeur Tanquerel.

La question qui se pose doit être examinée au regard des compétences respectives d'un conseil municipal et de ses commissions au sens de la loi sur l'administration des communes (LAC - B 6 05) ainsi que de la publicité des débats prévus en particulier à l'art. 18 LAC et dans la Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD - A 2 08). »

Le texte proposé par plusieurs conseillers municipaux vise à modifier l'article 90, alinéa 1 du règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève du 16 avril 2011 (ci-après : Règlement) afin de lui donner la nouvelle teneur suivante :

« Le premier débat porte sur les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission. »

A notre sens, on est en présence de deux problèmes qui doivent être clairement distingués l'un de l'autre :

- l'existence ou non d'une *compétence* d'une commission d'amender un objet ;
- l'*organisation* du premier débat.

I.- La notion de compétence

Selon Pierre Moor,

« la compétence n'est pas un droit dont l'autorité serait titulaire; ce n'est même pas à proprement parler une obligation qui lui incomberait - puisqu'elle n'est pas une personne juridique, elle ne peut être sujet de droits ou d'obligations; "droits" et "obligations" sont ici des notions inadéquates. La compétence est un concept en soi, propre au droit public de l'organisation. Il en découle d'abord que l'autorité est tenue d'exercer ses attributions. Ne le fait-elle pas, elle s'expose à une intervention du pouvoir hiérarchique. En outre, si son activité est réglée par une norme juridique et que des tiers y ont droit, elle commet par son inaction un déni de justice qu'ils pourront invoquer par recours. Il en découle ensuite que l'office dont les compétences seraient violées par l'acte d'un autre office ne dispose contre celui-ci d'aucune voie de droit. Tout au plus peut-il porter le litige devant l'autorité supérieure. Il faut réserver bien évidemment les cas où la loi confère de manière générale à une autorité qualité pour recourir » (Pierre Moor, Droit administratif, volume III, Berne, 1992, p. 17).

II.- Les compétences du Conseil municipal

Il résulte de l'article 156 Cst.-GE que,

« les compétences du Conseil municipal et du Conseil administratif de la Ville sont déterminées par la loi. »

La LAC distingue, à son article 29, entre les compétences (ou fonctions) délibératives et consultatives. L'enjeu de fond est la soumission ou non au référendum conformément aux articles 59 à 63 Cst.-GE, sous réserve de quelques cas particuliers (voir art. 29 al. 2 LAC).

Les fonctions délibératives sont énumérées à l'article 30 LAC.

III.- Les compétences du conseiller municipal

L'article 24 LAC circonscrit en ces termes le droit d'initiative des conseillers municipaux :

¹ Un conseiller municipal, seul ou avec d'autres conseillers, exerce son droit d'initiative conformément aux procédures prévues dans le règlement du conseil municipal.

² Il exerce notamment ce droit sous les formes suivantes :

a) projet de délibération;

b) question écrite ou orale.

³ D'autres modes d'intervention peuvent être définis dans le règlement du conseil municipal.

⁴ Si la proposition est envoyée pour examen à une commission, le conseil administratif, le maire ou un adjoint doit être entendu.

IV.- Les compétences d'une commission

a) En général

Lorsqu'un objet est envoyé en commission, il convient de se référer à l'article 10 LAC qui est ainsi libellé :

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

² Les commissions sont présidées par un de leurs membres.

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

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

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

b) La compétence d'amender un objet

De manière générale, face à un projet, il y a trois possibilités :

1) adoption,

2) rejet,

3) modification/amendement.

Ainsi, un amendement est, pour reprendre la définition de l'article 80 LRGC, une proposition de modification d'un texte en délibération. Quant

au sous-amendement, c'est une proposition de modification d'un amendement (al. 2). Ces définitions, qui vont de soi, valent quel que soit le cas de figure (discussion au sein d'une commission ou devant une quelconque assemblée).

S'agissant de la question de savoir si une commission est habilitée à formuler un amendement, la LAC n'est guère prolix. L'article 10, alinéa 3 LAC utilise l'expression « faire rapport ». Pour ce qui est de la commission des finances, le RAC est plus explicite. Selon l'article 55, alinéa 3 RAC,

« la commission propose au conseil municipal l'approbation ou le refus des délibérations portant sur les objets mentionnés à l'alinéa 1 »,

c'est-à-dire le budget, les crédits supplémentaires, les crédits d'engagement et les crédits complémentaires, ainsi que les comptes.

Au plan communal, l'article 125 Règlement prévoit la *compétence d'amender* et, le texte, dans sa dernière mouture, a été approuvé par le Conseil d'Etat le 1^{er} juin 2011. Par ailleurs, il résulte de l'article 90, alinéa 1 du Règlement que

« les amendements votés en commission sont proposés d'office par le Bureau du Conseil municipal et votés par l'assemblée. »

A première vue, le règlement paraît incompatible avec le RAC qui est un acte normatif de rang supérieur, dès lors qu'il émane du Conseil d'Etat.

En effet, l'article 125 Règlement a une portée générale, car au vu de sa teneur tout objet peut être amendé en commission. Il en va de même de l'article 90, alinéa 1 Règlement. Or, selon le RAC, lorsqu'il s'agit d'objets visés à l'article 55, alinéa 1 RAC, la commission des finances ne dispose d'aucune compétence pour amender. Elle ne peut que proposer :

- soit l'approbation,
- soit le refus des délibérations.

Autrement dit, sur les trois possibilités (adoption, rejet, amendement), l'article 55 RAC n'en retient que deux (proposer l'approbation ou le refus).

Il faut donc interpréter la portée des normes du Règlement (art. 125 et 90) à l'aune notamment du RAC.

En matière d'interprétation, l'article 1, alinéa 2 Règlement reconnaît expressément

« qu'aucune disposition du présent règlement ne peut être comprise ou interprétée de manière contraire au droit supérieur. »

S'agissant des objets spécifiques dont il est question à l'article 55 RAC, le droit supérieur, à savoir le RAC, ne permet nullement à la commission des finances de formuler des amendements. A notre sens, c'est précisément pour cette raison, que

« dans la situation actuelle, la commission ne peut présenter des amendements au projet de budget, amendements qui doivent tous être traités en séance plénière du Conseil municipal. » (voir ch. 1 de l'avis de droit du Prof. Tanquerel).

Quid cependant d'autres objets ? D'après les éléments qui nous ont été fournis par le Service de surveillance des communes, les articles 125 et 90 Règlement doivent être interprétés en ce sens qu'ils donnent la possibilité de présenter un amendement en plénum et ne confèrent aucune compétence d'amender directement le projet. C'est d'ailleurs ce qui ressort également du chiffre 2 de l'avis de droit du Prof. Tanquerel :

« Cette phrase est toutefois en pratique interprétée comme donnant la possibilité de présenter un amendement en plénum et non comme permettant d'amender directement le projet. »

Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, voici nos réponses intermédiaires s'agissant la compétence des commissions de formuler des amendements :

- 1) L'article 55 RAC précise que dans certains domaines spécifiques (budget, crédits supplémentaires, crédits d'engagement, crédits complémentaires et comptes), la compétence de la commission des finances se limite à formuler une proposition d'approbation ou de refus. Elle ne peut pas aller au-delà en amendant le projet qui lui est soumis.

- 2) De manière générale, une commission ne dispose d'aucune compétence pour amender directement un projet. Les articles 125 et 90 Règlement sont, selon la pratique constante en Ville de Genève, interprétés en ce sens qu'il n'existe qu'une possibilité de présenter des amendements en plénum. Cette approche correspond à celle de l'article 55 RAC.

V.- Modification de l'article 90, alinéa 1 Règlement

La modification projetée crée une *nouvelle compétence* pour les commissions.

A notre sens, en tout cas pour les objets visés à l'article 55 RAC, la compétence de la commission des finances étant définie par un acte normatif émanant du Conseil d'Etat, la Ville de Genève ne saurait méconnaître les limites fixées par le *droit supérieur* par une modification du Règlement.

Pour les autres objets, on concède que la LAC et le RAC ne sont guère prolifères. Toutefois, nous sommes d'avis que l'introduction d'une norme prévoyant expressément qu'une commission a la compétence d'amender un objet qui lui est soumis doit être de rang *cantonal* pour plusieurs raisons :

- 1) *Premièrement*, une modification de l'article 55, alinéa 3 RAC est indispensable.
- 2) *Deuxièmement*, au vu du contexte dans lequel les articles 125 et 90 Règlement ont été adoptés et interprétés ainsi que de la pratique institutionnelle, un changement doit s'inscrire dans un acte normatif de rang supérieur au Règlement.
- 3) *Troisièmement*, même si la situation de la Ville de Genève est particulière, la compétence nouvelle doit également être appréciée par rapport à d'autres communes du canton de Genève. C'est pourquoi, afin qu'il existe un fondement légal uniforme pour l'ensemble du canton, on ne saurait, à notre sens, se contenter de pratiques différenciées d'une commune à l'autre.

Venons-en maintenant à l'organisation du processus de discussion des objets relevant des fonctions délibératives.

VI.- Le fonctionnement *actuel* selon le règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève

- 1) Un objet est soumis au Conseil municipal.
- 2) L'objet peut être renvoyé en commission de deux manières :
 - sur décision unanime du Bureau du Conseil municipal et des chefs et cheffes de groupe ;
 - à la suite d'un vote du Conseil municipal.
- 3) L'objet est soumis à la commission compétente pour discussion.
- 4) Devant le Conseil municipal, il est prévu une procédure de pré-consultation selon les modalités de l'article 88 Règlement.
- 5) Puis, si les conditions sont remplies, il est passé à la discussion sur les rapports de commission et à l'ouverture des débats (parole au président ou à la présidente de la commission qui a étudié l'objet, parole au rapporteur ou à la rapporteuse de la majorité puis, s'il y a lieu, au-x rapporteur-s ou rapporteuse-s de minorité-s).
- 6) Le premier débat porte sur les conclusions de la proposition. Les amendements votés en commission sont proposés d'office par le Bureau du Conseil municipal et votés par l'assemblée.
- 7) Puis il est question du deuxième et du troisième débat, suivant les cas de figure.

VII.- L'organisation du premier débat selon la proposition de modification

a) Introduction

Le projet en cause vise à modifier l'article 90 Règlement. Autrement dit, il y est question non seulement de la compétence d'amender mais également de la délimitation de l'objet du premier débat.

Les auteurs du projet de délibération proposent ce qui suit :

« Le premier débat porte sur les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission. »

Contrairement à ce qui semble paraître de l'avis de droit du Prof. Tanquerel, la portée du changement va au-delà du budget. Dès lors qu'il

s'agit d'une disposition qui figure dans le chapitre 2, intitulé « dispositions relatives aux compétences délibératives », toutes les fonctions délibératives au sens de l'article 30 LAC sont concernées.

On observe d'emblée que sous l'angle de la LIPAD, la modification projetée est conforme au droit supérieur. Le fait qu'un objet puisse être amendé en commission ne porte pas atteinte à la publicité des débats. Quant à réduction du premier débat aux conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission, nous sommes d'avis qu'elle respecte également les exigences de la LIPAD puisqu'il existe précisément des débats et discussions au Conseil municipal et que, sauf exceptions, ils sont publics.

Cela étant dit, la proposition formulée ne saurait être admise pour d'autres raisons qui sont explicitées ci-après.

b) Les limites d'une analogie avec le système qui prévaut au Grand Conseil

L'analogie avec le système qui prévaut au Grand Conseil nous paraît problématique. En effet, le Grand Conseil et le Conseil municipal ne sont pas des institutions comparables, le premier est l'organe législatif de rang cantonal et le second est une assemblée de rang communal.

Par ailleurs, une commission du Grand Conseil dispose, effectivement, de la compétence d'adopter, de rejeter, d'amender et de transformer un projet ou une proposition qui lui est soumis (art. 190 al. 1 LRGC). Mais ceci ne concerne que la question de la compétence et nullement l'organisation des discussions.

Voici les différentes dispositions de la LRGC relatives aux débats :

Art. 132 LRGC - Premier débat

¹ *Le premier débat porte sur la prise en considération du projet.*

² *A l'issue du premier débat, le Grand Conseil se prononce sur la prise en considération.*

³ *La question est posée de façon que les partisans du projet initial ou du texte remanié par la commission aient à se prononcer affirmativement.*

⁴ *Si le projet est pris en considération, l'assemblée passe immédiatement au deuxième débat.*

Art. 133 LRGC - Deuxième débat

¹ Le deuxième débat consiste à examiner le projet article par article.

² Chaque article est mis aux voix. Le président peut le déclarer adopté si aucune opposition n'a été formulée.

³ Si un article modifie le texte de divers articles, l'assemblée vote séparément sur chacun de ces derniers, puis sur l'ensemble de l'article.

Art. 134 LRGC- Troisième débat

¹ Le troisième débat porte sur le texte résultant du deuxième débat.

² Il est porté à l'ordre du jour d'une session ultérieure.

³ Toutefois, à la demande du Conseil d'Etat, du bureau unanime ou d'une commission unanime, il est passé immédiatement au troisième débat, sauf décision contraire de l'assemblée.

⁴ Chaque article ou chaque chapitre est mis séparément en discussion et soumis au vote, puis il est procédé au vote sur l'ensemble.

Et lorsqu'il s'agit du budget, le LRGC prévoit ce qui suit :

*Art. 137 LRGC - Débat sur le budget**Premier débat*

¹ Le premier débat porte sur l'entrée en matière de la loi établissant le budget de l'Etat de Genève.

Deuxième débat

² Lors du deuxième débat, chaque politique publique et chaque programme du projet de budget sont appelés, puis l'ensemble de la politique publique est mise aux voix, ainsi que les annexes.

³ Les amendements présentés sont discutés dans l'ordre des postes qu'ils concernent.

⁴ Le Grand Conseil examine ensuite la loi établissant le budget de l'Etat de Genève.

Troisième débat

⁵ Lors du troisième débat, chaque politique publique du projet de budget est appelée, ainsi que les annexes.

⁶ Seules les politiques publiques faisant l'objet d'un amendement sont mises aux voix. Les autres sont considérées comme adoptées sans opposition. Il en va de même pour les annexes.

⁷ Le Grand Conseil examine ensuite la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève, dont le total des charges et des

revenus correspond au projet de budget tel qu'il résulte du débat visé aux alinéas 5 et 6.

⁸ *Le Grand Conseil vote la loi établissant le budget de l'Etat de Genève dans son ensemble. Si le projet de budget de fonctionnement est déficitaire, l'adoption de la loi requiert la majorité absolue des membres composant le Grand Conseil.*

Par ailleurs, devant le Grand Conseil, en vertu de l'article 72A LRGC, il existe 4 catégories: le débat libre (I), le débat organisé (II), le débat accéléré (III) et la procédure sans débat (IV). Suivant la catégorie, l'ordre de parole et la durée des interventions ne sont pas les mêmes.

Dans l'hypothèse du débat libre (I), nul ne peut prendre plus de trois fois la parole et la durée d'une intervention ne doit pas dépasser 7 minutes, étant précisé que l'auteur du projet ou de la proposition, les rapporteurs et les Conseillers d'Etat ne sont pas soumis à dite règle (art. 71 LRGC). Quant à l'ordre de parole, les députés et les Conseillers d'Etat parlent dans l'ordre où ils ont demandé la parole.

S'agissant en outre de la catégorie II (débat organisé), l'article 72C LRGC prévoit que le temps total de parole est limité. Interviennent, selon la répartition équitable du président, les rapporteurs de la commission, les groupes, l'auteur de la proposition et le représentant du Conseil d'Etat. En cas de débat accéléré, selon l'article 72D LRGC, seuls ont droit à la parole les rapporteurs, un représentant par groupe et le représentant du Conseil d'Etat. Ils ne peuvent s'exprimer qu'une fois.

Lorsqu'une proposition fait l'objet d'amendements et de sous-amendements, l'article 82 LRGC prévoit l'ordre des votes en ces termes :

¹ *Les sous-amendements sont mis aux voix avant les amendements et les amendements avant la proposition principale.*

² *Lorsque plusieurs amendements sont proposés, l'amendement le plus éloigné du texte initial doit être mis aux voix le premier.*

On constate que s'agissant de l'organisation des discussions et des votes, il n'y a aucune analogie entre, d'une part, ce qui se passe au sein du Grand Conseil et, d'autre part, le système proposé par les auteurs du projet de délibération du 9 octobre 2012.

c) Compatibilité douteuse avec l'article 55 RAC

Si la proposition de modification de l'article 90 Règlement est adoptée, cela signifie que l'objet des débats se réduit

« aux conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission ».

On observe qu'une telle modification est contraire à l'article 55 RAC, puisque l'alinéa 3 de cette disposition prévoit expressément que

« la commission propose au conseil municipal l'approbation ou le refus des délibérations sur les objets mentionnés à l'alinéa 1 ».

C'est dire que sous l'angle de l'article 55 RAC, lors du premier débat, il y a au moins deux objets :

- le projet de délibération émanant du Conseil administratif ;
- la proposition de la commission (approbation ou refus).

d) Atteinte aux compétences du Conseil administratif

A notre sens, la modification projetée n'est pas admissible pour une troisième raison.

S'agissant en particulier des fonctions délibératives, l'article 48 lettre b LAC prévoit que

« Le conseil administratif, le maire, après consultation de ses adjoints ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions délégués au sens de l'article 44, sont chargés, dans les limites de la constitution et des lois de soumettre au conseil municipal des projets de délibération. »

La lettre c de la même disposition a trait au budget, la lettre d porte sur les comptes.

L'expression « soumettre au conseil municipal » signifie que le projet de l'exécutif doit faire l'objet d'une discussion devant ce conseil. L'exécutif devra défendre sa position dans le cadre des débats, cela notamment contre les amendements soumis en plénum. Or, si le premier débat ne porte plus que « les conclusions de la proposition telle qu'amendée en

commission », cela signifie que le projet du Conseil administratif n'est plus en discussion, mais l'attention est focalisée sur celui de la commission. Et si le Conseil administratif veut défendre son texte, il doit obtenir le retour vers son projet. Autrement dit, selon les termes de l'avis de droit du Prof. Tanquerel, il doit

« présenter un amendement en ce sens. »

Les auteurs du projet de délibération du 9 octobre 2012 indiquent en outre ce qui suit dans leur exposé des motifs :

« La plénière, ou le Conseil administratif, conserve ses prérogatives quant à la possibilité d'amender le projet, par exemple revenir au projet tel que déposé. »

A notre sens, prévoir, dans un règlement *communal*, une obligation pour le Conseil administratif de déposer un amendement pour qu'on revienne au projet initial, en l'occurrence son projet, c'est aller à l'encontre des dispositions de la LAC. Comme exposé plus haut, l'article 48 LAC prévoit que le Conseil administratif soumet au Conseil municipal un projet de délibération. Autrement dit, le Conseil municipal doit discuter de ce projet, en sus des amendements formulés devant le Conseil municipal.

Le projet de modification de l'article 90 Règlement comporte, à notre sens, un autre problème de taille.

On sait d'expérience qu'en cours de discussion, un Conseil administratif peut être amené à retirer son projet ou à le modifier. Il peut également se rallier à un amendement.

Dans le système proposé, puisque l'objet du premier débat est réduit « aux conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission », le Conseil administratif qui veut retirer son projet doit, d'abord, obtenir le retour à celui-ci, puis, dire qu'il le retire. Mais s'il n'obtient pas le retour vers son projet et que le Conseil municipal adopte les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission, cela signifie que l'on est en présence d'une situation où un exécutif se voit imposer par l'organe délibérant un objet qu'il ne veut plus défendre. On comprend aisément qu'une telle situation n'est pas admissible.

A notre sens, compte tenu de l'ampleur des modifications apportées par le projet en cause, cela tant dans son étendue (toutes les fonctions délibératives sont visées) que dans son bouleversement du processus de discussion démocratique au sein des institutions d'une commune, la compétence doit revenir aux instances cantonales et non au Conseil municipal.

Conclusions

Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, voici nos conclusions :

- 1) Au plan communal, une commission n'est pas compétente pour amender un projet qui lui est soumis.
- 2) La Ville de Genève n'est pas compétente pour introduire une norme prévoyant qu'une commission aura désormais la compétence d'amender un objet qui lui est soumis.
- 3) Pour ce qui concerne l'organisation du premier débat, le projet de modification de l'article 90, alinéa 1 Règlement (« Le premier débat porte sur les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission ») n'est pas compatible avec le droit supérieur.

Vevey, le 13 novembre 2012


Minh Son NGUYEN, prof. et av.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
 Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement
Service de surveillance des communes

Service de surveillance
 des communes
 Case postale 36
 1211 Genève 8

Association des communes genevoises
 Madame Catherine Kuffer-Galland
 Présidente
 Boulevard des Proménades 22
 1227 Carouge

N^oréf. : GZU/figa

Genève, le 18 mars 2013

Concerne : Modification de l'art. 90 du règlement du conseil municipal de la Ville de Genève

Madame, la Présidente,

Dans le cadre de l'instruction de la modification de l'art. 90 du règlement du conseil municipal de la Ville de Genève dont vous trouverez une copie jointe à la présente, Madame Michèle Künzler a souhaité demander l'avis de l'Association des communes genevoises (ACG) en vue d'une modification du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC - B 6 05.01).

En effet, l'art. 55 du RAC prévoit que la commission des finances propose au conseil municipal l'approbation ou le refus des délibérations portant sur le budget. En aucun cas, il est fait mention dans cette disposition de la possibilité pour une commission des finances de présenter des amendements.

La modification demandée par le conseil municipal de la Ville de Genève soulève également d'autres questions.

S'agissant en particulier des fonctions délibératives du conseil municipal, l'article 48 lettre b LAC prévoit que :

« Le conseil administratif, le maire, après consultation de ses adjoints ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions délégués au sens de l'article 44, sont chargés, dans les limites de la constitution et des lois de soumettre au conseil municipal des projets de délibération. »

La lettre c de la même disposition a trait au budget, la lettre d porte sur les comptes.

L'expression « *soumettre au conseil municipal* » signifie que le projet de l'exécutif doit faire l'objet d'une discussion devant ce conseil. L'exécutif devra défendre sa position dans le cadre des débats, cela notamment contre les amendements soumis en plénum. Or, si le premier débat ne porte plus que sur « *les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission* », cela signifierait que, le projet du conseil administratif ne serait plus en discussion, mais l'attention serait focalisée sur celui de la commission. Et si le conseil administratif voulait défendre son texte, il devrait obtenir le retour vers son projet, autrement dit, présenter un amendement en ce sens.

Les auteurs du projet de délibération de la Ville de Genève du 9 octobre 2012 indiquent, en outre, ce qui suit dans l'exposé des motifs :

« La plénière, où le conseil administratif, conserve ses prérogatives quant à la possibilité d'amender le projet, par exemple revenir au projet tel que déposé. »

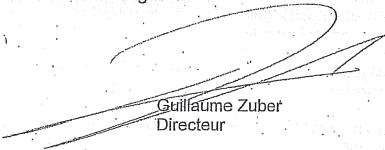
Or, prévoir, dans un règlement communal, une obligation pour le conseil administratif de déposer un amendement pour qu'on revienne au projet initial, c'est-à-dire en l'occurrence son projet, pourrait aller à l'encontre des dispositions actuelles de la LAC. Comme exposé plus haut, l'article 48 LAC prévoit que le conseil administratif soumet au conseil municipal un projet de délibération. Autrement dit, le conseil municipal doit discuter de ce projet, en sus des amendements formulés par une commission et/ou ceux des autres membres du conseil municipal.

De plus, un conseil administratif peut être amené à retirer son projet ou à le modifier. Il peut également se rallier à un amendement.

Dans le système proposé, puisque l'objet du premier débat est réduit *« aux conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission »*, le conseil administratif qui veut retirer son projet devrait, d'abord, obtenir le retour à celui-ci, puis, dire qu'il le retire. Mais s'il n'obtient pas le retour vers son projet et que le conseil municipal adopte les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission, cela signifie que l'on est en présence d'une situation où un exécutif se voit imposer par l'organe délibérant un objet qu'il ne veut plus défendre. On comprend aisément qu'une telle situation est pour le moins inhabituelle.

Il conviendrait donc de modifier l'art. 55 RC, afin de permettre à une commission de présenter au conseil municipal un projet de délibération amendée.

Restant à votre disposition pour tout complément d'information, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération distinguée.



Guillaume Zuber
Directeur



ASSOCIATION DES COMMUNES GENEVOISES
 Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
 Tél. 022 309 33 50 - Fax 022 309 33 55
 Correspondance : case postale 1276
 info@acg.ch - www.acg.ch

DIME
 Service de surveillance des communes
Monsieur Guillaume Zuber
 Directeur
 Case postale 36
 1211 Genève 8

Carouge, le 16 mai 2013

Concerne : Modification de l'art. 90 du règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève

Monsieur le Directeur,

Nous accusons réception de votre courrier du 18 mars dernier, qui a retenu notre pleine et entière attention, d'où le délai mis à vous apporter notre réponse.

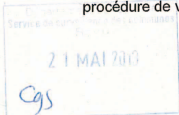
Sans se prononcer sur la modification du règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève qui lui est soumise, le Comité de l'ACG n'est pas favorable à une transformation de l'art. 55 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC - B6 05.01).

Il appert en effet que si cet article devait être modifié – afin de permettre à une commission de présenter au conseil municipal un projet de délibération amendée - on se trouverait alors face à un changement d'auteur de la proposition. Or la possibilité de proposer les délibérations concernant le budget et les comptes relève de la compétence exclusive de l'Exécutif d'une commune.

Il en découle qu'une telle modification de la LAC serait donc de nature à compliquer les débats, ainsi qu'à générer des confusions au niveau des compétences respectives des différentes autorités communales.

Par surcroît de motif, le Comité de l'ACG s'est interrogé sur l'éventuelle intention des auteurs de cette modification de s'inspirer de la pratique actuelle du Grand Conseil. Or, sauf à vouloir déséquilibrer tout le dispositif institutionnel - on ne pourrait introduire cette seule disposition dans le RAC sans prévoir, en parallèle, un mécanisme de rééquilibrage au niveau de l'Exécutif.

A cet égard, le Comité de l'ACG a en effet relevé que le Conseil d'Etat, lui, bénéficie d'une marge manœuvre supérieure à celle d'un Exécutif communal, puisqu'il peut suspendre la procédure de vote en refusant de demander le troisième débat.



Ce cas de figure a d'ailleurs été illustré de manière particulièrement éloquente lors du récent débat parlementaire sur le budget 2013, lorsque le Conseil d'Etat a refusé de demander ce même troisième débat au vu du texte issu des premiers et seconds débats.

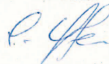
En espérant que ces quelques lignes pourront nourrir votre réflexion sur cette délicate question et en vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le Directeur général



Alain Rütscbe

La Présidente



Catherine Kuffer-Galland

6854-2013

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

ARRÊTÉ

annulant la délibération du conseil municipal de la Ville de Genève du 9 octobre 2012 portant sur la modification de l'article 90 du règlement du conseil municipal : « vote en plénière des objets tels qu'amendés en commission »

18 septembre 2013

LE CONSEIL D'ÉTAT

Vu la délibération du conseil municipal de la Ville de Genève du 9 octobre 2012 portant sur la modification de l'article 90 du règlement du conseil municipal : « vote en plénière des objets tels qu'amendés en commission » ;

Vu le courrier du service de surveillance des communes au conseil administratif de la Ville de Genève du 19 novembre 2012 ;

Vu la réponse du conseil administratif de la Ville de Genève du 28 novembre 2012 ;

Vu la réponse de l'Association des communes genevoises du 16 mai 2013 ;

Vu la loi sur l'administration des communes (LAC – B 6 05), du 13 avril 1984, et son règlement d'application (RAC – B 6 05.01), du 31 octobre 1984 ;

Considérant ce qui suit :

En fait :

1. En date du 9 octobre 2012, le conseil municipal de la Ville de Genève a approuvé une modification de l'article 90 de son règlement d'organisation comme suit :

- 2 -

«¹ Le premier débat porte sur les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission.

² Inchangé.

³ Inchangé. »

2. En date du 19 novembre 2012, le service de surveillance des communes a interpellé le conseil administratif afin que ce dernier lui fasse part de sa position sur la modification de l'article 90 du règlement du conseil municipal.
3. Le conseil administratif a répondu au service de surveillance des communes par courrier, daté du 29 novembre 2012, dans lequel il se déclare favorable à la modification de l'article 90 du règlement du conseil municipal, pour autant que celle-ci soit conforme à la loi.
4. Sur ce même objet, l'Association des communes genevoises s'est prononcée défavorablement par courrier du 16 mai 2013 sur la modification du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC – B 6 05.01), au motif qu'une telle modification serait de nature à compliquer les débats, ainsi qu'à générer des confusions au niveau des compétences respectives des différents organes communaux.

En droit :

1. En application de l'article 50, al. 1 de la Constitution fédérale (ci-après Cst), les communes sont autonomes « dans les limites fixées par le droit cantonal » et, en vertu de l'article 2 LAC, elles le sont « dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel elles sont soumises ».

L'article 137 de la Constitution de la République et canton de Genève, (ci-après Cst-Ge), du 14 octobre 2012, ainsi que l'article 61 LAC placent les communes sous la surveillance du Conseil d'Etat.

2. L'article 67 LAC donne la compétence au Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance des communes, d'annuler toute délibération prise en violation des lois et règlements en vigueur.
3. Selon l'article 156 Cst-GE,
« Les compétences du conseil municipal et du conseil administratif de la Ville sont déterminées par la loi. »

La LAC distingue, à son article 29, entre les compétences (ou fonctions) délibératives et consultatives. L'enjeu de fond est la soumission ou non au référendum conformément aux articles 59 à 63 Cst-GE, sous réserve de quelques cas particuliers.

Les fonctions délibératives sont énumérées à l'article 30 LAC.

4. L'article 24 LAC circonscrit en ces termes le droit d'initiative des conseillers municipaux :

«¹ Un conseiller municipal, seul ou avec d'autres conseillers, exerce son droit d'initiative conformément aux procédures prévues dans le règlement du conseil municipal.

² Il exerce notamment ce droit sous les formes suivantes :

- 3 -

- a) projet de délibération;
- b) question écrite ou orale.

³ D'autres modes d'intervention peuvent être définis dans le règlement du conseil municipal.

⁴ Si la proposition est envoyée pour examen à une commission, le conseil administratif, le maire ou un adjoint doit être entendu. »

5. Lorsqu'un objet est envoyé en commission, il convient de se référer à l'article 10 LAC qui est ainsi libellé :

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

² Les commissions sont présidées par un de leurs membres.

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

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

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

6. De manière générale, face à un projet, il y a trois possibilités :

- 1) adoption,
- 2) rejet,
- 3) modification/amendement.

Ainsi, un amendement est, pour reprendre la définition de l'article 80 de la loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985, une proposition de modification d'un texte en délibération. Quant au sous-amendement, c'est une proposition de modification d'un amendement (al. 2). Ces définitions, qui vont de soi, valent quel que soit le cas de figure (discussion au sein d'une commission ou devant une quelconque assemblée).

S'agissant de la question de savoir si une commission est habilitée à formuler un amendement, la LAC n'est guère prolixe. L'article 10, alinéa 3 LAC utilise l'expression « faire rapport ».

- 7) Pour ce qui est de la commission des finances, le RAC est plus explicite. Selon l'article 55, alinéa 3 RAC, « la commission propose au conseil municipal l'approbation ou le refus des délibérations portant sur les objets mentionnés à l'alinéa 1 », c'est à dire le budget, les crédits supplémentaires, les crédits d'engagement et les crédits complémentaires, ainsi que les comptes. La compétence de la commission des finances se limite à formuler une proposition d'approbation ou de refus. Elle ne peut pas aller au-delà en amendant le projet qui lui est soumis.

De manière générale, une commission ne dispose d'aucune compétence pour amender directement un projet. Les articles 125 et 90 règlement sont interprétés en ce sens qu'il n'existe qu'une possibilité de présenter des amendements en plénum. Cette approche correspond à celle de l'article 55 RAC.

8. La modification projetée crée une nouvelle compétence pour les commissions.

En tout cas pour les objets visés à l'article 55 RAC, la compétence de la commission des finances étant définie par un acte normatif émanant du Conseil d'Etat, la Ville de

Genève ne saurait méconnaître les limites fixées par le droit supérieur moyennant une modification du règlement.

9. S'agissant en particulier des fonctions délibératives du conseil municipal, l'article 48 lettre b LAC prévoit que :

« Le conseil administratif, le maire, après consultation de ses adjoints ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44, sont chargés, dans les limites de la constitution et des lois de soumettre au conseil municipal les projets de délibération. »

La lettre c de la même disposition a trait au budget, la lettre d porte sur les comptes.

L'expression « *soumettre au conseil municipal* » signifie que le projet de l'exécutif doit faire l'objet d'une discussion devant ce conseil. L'exécutif devra défendre sa position dans le cadre des débats, cela notamment contre les amendements soumis en plénum. Or, si le premier débat ne porte plus que sur « *les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission* », cela signifie que le projet du conseil administratif n'est plus en discussion, mais l'attention est focalisée sur celui de la commission. Et si le conseil administratif veut défendre son texte, il doit obtenir le retour vers son projet, autrement dit, présenter un amendement en ce sens.

Les auteurs du projet de délibération du 9 octobre 2012 indiquent en outre ce qui suit dans l'exposé des motifs :

« La plénière, ou le conseil administratif, conserve ses prérogatives quant à la possibilité d'amender le projet, par exemple revenir au projet tel que déposé. »

Or, prévoir, dans un règlement communal, une obligation pour le conseil administratif de déposer un amendement pour qu'on revienne au projet initial, c'est-à-dire en l'occurrence son projet, c'est aller à l'encontre des dispositions de la LAC. Comme exposé plus haut, l'article 48 LAC prévoit que le conseil administratif soumet au conseil municipal un projet de délibération. Autrement dit, le conseil municipal doit discuter de ce projet, en sus des amendements formulés par une commission et/ou ceux des autres membres du conseil municipal.

10. De plus, un conseil administratif peut être amené à retirer son projet ou à le modifier. Il peut également se rallier à un amendement.

Dans le système proposé, puisque l'objet du premier débat est réduit « *aux conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission* », le conseil administratif qui veut retirer son projet doit, d'abord, obtenir le retour à celui-ci, puis, dire qu'il le retire. Mais s'il n'obtient pas le retour vers son projet et que le conseil municipal adopte les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission, cela signifie que l'on est en présence d'une situation où un exécutif se voit imposer par l'organe délibérant un objet qu'il ne veut plus défendre. On comprend aisément qu'une telle situation n'est pas admissible.

Conclusions :

Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent :

- 1) Au plan communal, une commission n'est pas compétente pour amender un projet qui lui est soumis.
- 2) La Ville de Genève n'est pas compétente pour introduire une norme prévoyant qu'une commission aura désormais la compétence d'amender un objet qui lui est soumis.

- 5 -

- 3) Pour ce qui concerne l'organisation du premier débat, le projet de modification de l'article 90, alinéa 1 règlement (« Le premier débat porte sur les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission ») n'est pas compatible avec le droit supérieur.

ARRÊTE :

1. La délibération du conseil municipal de la Ville de Genève du 9 octobre 2012 portant sur la modification de l'article 90 du règlement du conseil municipal est annulée.
2. Le présent arrêté constitue une décision au sens de l'article 4 de la loi sur la procédure administrative (LPA). Un délai de recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice de 30 jours, dès la notification de la décision, est ouvert conformément à l'article 62, alinéa 1, lettre a LPA.

Communiqué à :
CHA
DIME
Ville de Genève



Certifié conforme,

La chancière d'Etat :

Date de dépôt : 1^{er} septembre 2014

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. François Baertschi

Mesdames et
Messieurs les députés,

La question qui nous est posée par le présent projet de loi est simple. Veut-on laisser toute leur dignité aux conseillers municipaux ? Désire-t-on que le conseil municipal ne soit pas assujéti à un conseil administratif tout puissant ? Cherche-t-on un véritable équilibre des pouvoirs – essence même de la démocratie – dans nos communes ?

Si on répond oui, il n’y a pas d’autre solution que d’accepter le présent projet de loi que des députés du Mouvement Citoyens Genevois ont déposé et sur lequel nous sommes amenés à nous prononcer.

Si la question fondamentale est simple, le projet de loi 11388 propose, pratiquement, une modification technique. Il s’agit de permettre que les propositions soumises aux commissions, et en particulier le budget, puissent être présentées telles qu’amendées, et non pas que soit retourné le texte primitif avec toutes les modifications proposées obligatoirement une deuxième fois en plénière.

Arrêtons de perdre du temps !

Il est à considérer qu’en Ville de Genève et même dans d’autres communes, ces modifications peuvent parfois se révéler nombreuses et complexes, ce qui peut faire perdre un temps considérable en séance plénière.

Ce projet de loi a fait suite aux dysfonctionnements, pertes de temps, polémiques et autres difficultés qui sont apparues au conseil municipal de la Ville de Genève. Mais nous avons également découvert que d’autres communes présentaient les textes amendés en séance plénière du conseil municipal, ce qui correspond à la demande du projet de loi.

Contrairement à ce que ce que d’aucuns se plaisent à indiquer, cela ne concerne donc pas uniquement la Ville de Genève.

Un étrange changement...

En commission, le premier signataire du projet de loi (PL), le député MCG Daniel Sormanni, a indiqué avoir déposé son PL après l'émergence d'interprétations divergentes de la LAC (loi sur l'administration des communes) par la Ville de Genève et l'Etat. Evoquant ses divers mandats de conseiller municipal en Ville de Genève, il rappelle que, pendant longtemps, le budget étudié par le plénum était la version telle que sortie des travaux de la commission des finances, comme c'est le cas au Grand Conseil.

Il ajoute que, actuellement, le conseil municipal examine le budget établi par le conseil administratif et qu'il discute une deuxième fois tous les amendements de la commission des finances. En ce sens, tout le travail fait en commission ne sert à rien, les travaux reprenant au début, ce qui prolonge parfois les débats d'une façon extraordinaire.

Controverse juridique

M. Sormanni indique qu'il existe une controverse juridique sur la question, mais qu'il serait plus simple que la LAC clarifie la procédure à suivre par les communes. Il termine en indiquant que ce projet de loi poursuit uniquement le but que les débats des plénums se basent sur la version des textes parlementaires issue des commissions. Il estime que la nouvelle procédure revaloriserait le travail des commissions des finances, au lieu de tout recommencer lorsque le budget arrive devant le conseil municipal dans son ensemble. Le premier signataire précise que le PL concerne, bien évidemment, toutes les communes du canton.

Le Président de la commission précise que le PL ne concerne pas uniquement les budgets des communes, mais tous les objets parlementaires. Il ajoute que la commune de Meyrin suit déjà la procédure préconisée par le PL.

M. Sormanni confirme que le PL s'applique à tous les objets parlementaires de toutes les communes, même s'il tire son origine de l'examen du budget de la Ville de Genève. Il estime que la nouvelle procédure ne poserait pas de problèmes pour les autres objets.

Du sur mesure, pourquoi pas ?

Lors des auditions, la voix de la sagesse s'est exprimée au travers d'un éminent juriste, M. Thierry Tanquerel, qui a proposé, lors de son audition par la commission, une pratique facultative. Partant du principe que les communes ont des nécessités et des usages différents, ce spécialiste du droit

constitutionnel estimait qu'il serait envisageable d'offrir la possibilité de présenter tels quels les textes déjà amendés en commission pour les conseils municipaux qui le désireraient.

Selon Thierry Tanquerel, l'alternative serait de passer par la voie réglementaire en indiquant dans les règlements municipaux la possibilité d'opter pour le fonctionnement du Grand Conseil. Il remarque que cela impliquerait l'ajout d'un alinéa 4 nouveau dans la LAC (loi sur l'administration des communes) :

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

Malheureusement, ledit amendement n'a pas pu être examiné, puisque la majorité des commissaires a refusé l'entrée en matière sur ce PL, défendant le principe très archaïque de la toute-puissance du conseil administratif face au conseil municipal. Ce qui dénote, par ailleurs, une vision passéiste et peu pragmatique de nos institutions municipales.

Les conseillers municipaux mis de côté

Genève a laissé peu de compétences aux communes, contrairement aux autres cantons suisses. **Il conviendrait de ne pas faire des conseillers municipaux des élus de deuxième catégorie, ce qui est la volonté sous-jacente exprimée par certains.**

Le Mouvement Citoyens Genevois vous demande de soutenir le présent projet de loi et de se prononcer sur le dispositif intelligent du professeur Tanquerel.

Il faut redonner un souffle à la démocratie municipale !