



Date de dépôt : 9 janvier 2023

Rapport

de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi de Grégoire Carasso, Alberto Velasco, Amanda Gavilanes, Boris Calame, Badia Luthi, Glenna Baillon-Lopez modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) (Indemnités de fin de fonction pour les membres des exécutifs communaux)

Rapport de majorité de Jean-Marc Guinchard (page 3)

Rapport de minorité de Thierry Cerutti (page 10)

Projet de loi (13200-A)

modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)
(Indemnités de fin de fonction pour les membres des exécutifs communaux)

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. 30, al. 1, lettre v (nouvelle teneur)

¹ Le conseil municipal délibère sur les objets suivants :

- v) les traitements, les indemnités et les indemnités de fin de fonction alloués
aux conseillers administratifs, maires et adjoints, dans le respect des
dispositions adoptées par le Conseil d'Etat, ainsi que les jetons de
présence et indemnités alloués aux conseillers municipaux ;

Art. 47A, al. 2, lettre c (nouvelle)

² Il édicte les règles impératives minimales relatives à :

- c) les indemnités de fin de fonction, tenant compte de la durée du mandat
ainsi que du traitement et des indemnités visés à l'alinéa 1.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Jean-Marc Guinchard

La commission des affaires communales, régionales et internationales (CACRI) a traité ce texte en trois séances, les 15 novembre, 13 et 20 décembre 2022, sous l'expertise et bienveillante présidence de notre collègue Philippe Poget.

Le département a été représenté à une occasion par M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint du DCS. M^{me} Tina Rodriguez, notre secrétaire scientifique, nous a comme toujours accompagnés et appuyés par ses compétences.

Les procès-verbaux ont été rédigés avec précision et exactitude, qualités que nous relevons chez M. Christophe Vuilleumier.

Que toutes et tous soient ici chaleureusement remerciés pour leur collaboration et leur engagement.

Séance du 15 novembre 2022

Présentation du projet de loi

M. Grégoire Carasso, auteur

M. Carasso prend la parole et remercie la commission pour cette audition. Il mentionne que ce PL a l'ambition de modifier la loi sur l'administration des communes de manière chirurgicale avec une intention politique qui prévoit un mécanisme d'indemnité de fin de fonction pour les magistrats communaux quittant leurs fonctions. Il précise que ce PL date du début de la législature et tire son origine d'une discussion informelle avec des exécutifs communaux de gauche et de droite ; des exécutifs perplexes à l'égard de la diversité des mécanismes au sein des communes. Il explique que seules certaines communes prévoient en l'occurrence des indemnités, l'écrasante majorité d'entre elles ne prévoyant rien en la matière. Il mentionne que le PL propose donc une double modification permettant de répondre à un principe général tout en respectant l'autonomie communale, aux articles 47A et 30A de la LAC.

Il déclare que l'article 30, alinéa 1, prévoit les compétences délibératives du Conseil municipal et indique à sa lettre v les traitements et indemnités alloués au Conseil administratif ainsi que les jetons de présence alloués aux conseillers municipaux. Il précise que la proposition consiste donc à expliciter les indemnités de fin de fonction. En regard de ce renforcement, il mentionne

que l'article 47A, qui traite des salaires alloués aux exécutifs communaux, propose une lettre c portant sur les indemnités de fonction en tenant compte de la durée du mandat.

Il pense que ces propositions respectent l'équilibre entre le principe d'une indemnisation et l'autonomie des communes. Il évoque alors un ancien exécutif communal qui, n'ayant pas anticipé la fin de son mandat, s'est retrouvé pénalisé par le chômage. Il pense qu'après trois mandats dans une commune, il ne serait pas indécent de proposer trois mois de salaire, mais il observe que le PL ne propose pas un tel détail. Il estime, cela étant, que la question de principe est un débat intéressant.

Un député EAG déclare que ce PL est une très bonne idée. Cela étant, il se demande ce qu'il faut penser d'un magistrat qui quitterait son mandat pour devenir conseiller d'Etat et si ce dernier toucherait également une indemnité.

M. Carasso ne le pense pas. Il mentionne que c'est au Conseil municipal de prévoir ce cas de figure. Il imagine que certains se contenteront d'un principe général alors que d'autres souhaiteront énumérer toutes les possibilités. Il répète qu'un PL plus détaillé pourrait être jugé par les communes comme une atteinte à leur autonomie.

Un député MCG mentionne que ce PL est intéressant, mais il observe que l'on veut rémunérer toujours plus les exécutifs. Il rappelle que les caisses de prévoyance des exécutifs ne sont pas très modestes. Il indique que c'est la différence entre les exécutifs et les conseillers municipaux qui le choque, puisque les conseillers municipaux ne touchent que des miettes. Il précise que le magistrat de Vernier touche 108 000 francs par année alors que le conseiller municipal qui s'investit pleinement peut espérer au maximum 6 000 francs. Par ailleurs, il ne croit pas que ce sont les grosses communes qui sont les plus prétéritées en la matière, mais bien les petites communes qui ne jouissent pas de services administratifs très étendus. Il déclare que c'est le mandat des exécutifs des petites communes qu'il faut valoriser, puisque ceux-ci se chargent souvent d'un grand nombre de tâches dans leur commune.

M. Carasso estime que cette question doit être partagée avec les petites communes en observant que ce point relève de la compétence des délibératifs communaux.

Ce député MCG acquiesce, mais il déclare que le Grand Conseil pourrait changer ce point.

M. Carasso répond que l'ensemble des communes s'y opposeront. Il signale alors que ce PL a fait l'objet de plusieurs échanges informels avec l'ACG.

Le même député MCG imagine que les exécutifs communaux ne seront pas opposés à une indemnité.

M. Carasso répond ne parler que de l'autonomie communale.

Un député PDC signale qu'une commune est en train de refuser le budget, car le secrétaire général a demandé une augmentation de 10% de l'enveloppe des exécutifs afin d'étendre leur temps de présence, puisque la commune a augmenté de volume. Il ajoute avoir été confronté à la loi sur le travail lorsqu'il était magistrat communal, ce qui a été réglé depuis lors. Mais il estime que les conseillers administratifs devraient être soumis à la loi sur le travail, ce qui permettrait de régler bien des aspects, et notamment les indemnités de départ. Il rappelle par ailleurs que les conseillers municipaux votent leur propre indemnité.

M. Carasso déclare que ce PL n'a pas l'ambition de modifier l'équation de base, mais simplement de qualifier l'enjeu de l'indemnité de fin de fonction. Il observe que les communes pourraient déjà préciser un montant d'indemnité, puisque la LAC en parle déjà, mais il déclare ne connaître que deux communes ayant prévu quelque chose à cet égard. Il ajoute que le sujet est très délicat pour les exécutifs communaux, ce d'autant plus qu'il s'agit de la fin de leur mandat.

Le même député PDC déclare que lors de la succession de l'un de ses collègues, il s'est rendu compte que les indemnités ne suffisaient pas pour compenser le temps que la personne investissait pour la commune. Cela étant, il déclare qu'il est important que cette charge soit ouverte à tout le monde. Il mentionne, quoi qu'il en soit, que ce PL ne le dérange pas, mais il craint que ce dernier ouvre la boîte de Pandore.

M. Carasso déclare que ce PL prévoit un équilibre garantissant l'autonomie communale, mais il mentionne que l'ACG pourrait proposer de conserver l'article 30, mais pas le 47A, tout comme le Conseil d'Etat au demeurant. Il imagine ainsi que de nombreux acteurs préféreraient ne pas avoir à traiter de ce PL. Il déclare que c'est en janvier 2019 que les aspects concernant le 2^e pilier sont entrés en vigueur.

Un député PLR observe que l'exposé des motifs indique qu'il n'y a pas de base légale portant sur les indemnités alors que cela semble être le cas. Il se demande dès lors si une base légale est nécessaire. Il demande par ailleurs si d'autres communes ont adhéré à ce principe d'indemnité et sur quelle base légale.

M. Carasso répond que n'importe quel délibératif genevois peut prévoir des indemnités de fonction comme c'est le cas à Lancy, qui en a prévu au début de cette législature. Il déclare que la base légale actuelle permet donc ce type de développement, comme en témoigne également l'exemple de la Ville de

Genève. Il explique que sa proposition porte simplement sur l'obligation d'une indemnité de départ, quel qu'en soit le montant.

M. Favre déclare ne pas pouvoir faire de commentaire pour le département en l'état ni faire la liste détaillée des dispositions en vigueur dans les communes à cet égard. Cela étant, il déclare que l'article 47A a été établi à la suite d'un PL de M. Stauffer – lequel avait demandé à son délibératif et obtenu une hausse de son traitement – et il mentionne qu'il serait bon de lancer une consultation officielle des communes sur le PL de M. Carasso. Il rappelle que les communes s'étaient en l'occurrence opposées au PL de M. Stauffer, à la suite de quoi un amendement général avait été déposé pour éviter le déni de démocratie que la situation laissait entendre. Il signale par ailleurs qu'avec 2000 francs de revenu par mois, l'exécutif est tenu de s'affilier à la LPP et aux assurances sociales. Il déclare que le Conseil d'Etat estimait donc que l'article 47A avait réglé ces aspects.

Il mentionne alors que si des autorités n'osent pas signaler à leur délibératif qu'une hausse de traitement est nécessaire, il ne s'agit plus d'autorités. Il ne croit pas en effet que cette responsabilité relève d'une autre instance que la leur et il ne pense pas qu'il faille changer la loi pour éviter aux autorités de faire leur travail.

Cela étant, il déclare que la proposition est intéressante et il répète qu'il demande formellement que le Conseil d'Etat puisse soumettre ce PL à l'ACG.

M. Carasso répond que cette proposition est intéressante. Il mentionne que pour éviter que le Conseil d'Etat soit considéré en première ligne, il pourrait être judicieux d'entendre l'ACG dans un premier temps. Il ajoute qu'il faudra en outre préciser si la consultation des communes doit être réalisée auprès des exécutifs ou des délibératifs.

M. Favre déclare que le département ne voit pas de problème à une première audition de l'ACG de la part de la commission.

Le président observe que les commissaires sont tous d'accord pour une consultation des communes avec une première audition de l'ACG au préalable.

Séance du 13 décembre 2022

Le président déclare que l'ACG se réunit demain et se prononcera sur ce projet.

Le président propose de remettre ce sujet au mois de janvier pour avoir l'avis de l'ACG et du Conseil d'Etat, mais il mentionne que l'ACG pourrait exposer sa position la semaine prochaine.

Un député S déclare avoir cosigné ce PL compte tenu de l'engagement des conseillers administratifs dans les communes. Il pense qu'il serait nécessaire que ce PL puisse entrer en force en vue de la nouvelle législature communale.

Séance du 20 décembre 2022

Audition de M. Gilbert Vonlanthen, président, M. Alfonso Gomez, vice-président, M. Gilles Marti, M^{me} Carole-Anne Kast, membres du bureau, et M. Alexandre Dunand, directeur financier de l'Association des communes genevoises – ACG

M. Vonlanthen déclare que le sujet a été débattu au sein de l'assemblée de l'ACG et il remarque que son préavis est favorable, ce d'autant plus que deux buts sont atteints avec un minima et une préservation de l'autonomie communale. Il mentionne que ce projet propose une avancée remarquable.

Un député PLR déclare que cette pratique est déjà existante et il pense qu'il serait en effet judicieux de la fixer dans la loi. Il se demande si des minimas et des maximas ont déjà été envisagés.

M. Vonlanthen répond par la négative et déclare que le débat doit se faire.

Un député S demande de quelle pratique parle son collègue PLR. Il se demande quel est le règlement concerné. Il se demande si une solution satisfaisante pour l'ensemble des communes est facilement envisageable.

M. Vonlanthen répond qu'il y a une minorité de communes qui prévoit de telles dispositions et il pense qu'il serait cohérent que toutes les communes fonctionnent de la même manière, chaque commune pouvant fixer par elle-même les chiffres en fonction de la nature des mandats.

M^{me} Kast remarque que le PL laisse une large autonomie aux communes et elle mentionne que c'est à cet égard que l'assemblée générale s'est prononcée. Elle rappelle que lorsqu'un magistrat ne se représente pas à l'issue de son mandat et qu'il n'a pas retrouvé un emploi, il est pénalisé devant le chômage, qui considère qu'il s'agit d'une démission et qui impose un délai de carence. Elle pense qu'il serait de bon sens que cette indemnité couvre ce délai de carence.

M. Dunand ajoute qu'il n'y a pas de règlement au niveau de l'ACG et il imagine que celle-ci sera consultée par le Conseil d'Etat à ce propos, permettant d'ouvrir les débats au sein de l'ACG.

Un député S demande si ce débat sur les chiffres doit avoir lieu avant le vote sur ce PL.

M. Vonlanthen répond que la loi fixe le principe alors que le règlement règle les détails.

M^{me} Kast ajoute que les communes sont d'accord sur le principe.

Discussion interne

Le président observe que personne ne souhaite de nouvelles auditions.

Une députée PLR déclare qu'elle ne participera pas à ce vote dans la mesure où elle est magistrate communale.

Un député S pense que l'article 24 LRGC ne s'applique pas, puisque c'est uniquement la méthode dont il est question.

Sa collègue PLR en prend note et mentionne qu'elle prendra donc part au vote.

Votes

1^{er} débat :

Le président passe au vote de l'entrée en matière sur le PL 13200 :

Oui : 15 (2 PDC, 2 MCG, 1 EAG, 2 Ve, 3 S, 4 PLR, 1 UDC)

Non : -

Abstention : -

L'entrée en matière sur le PL 13200 est acceptée à l'unanimité.

2^e débat :

Le président passe alors en revue les différents articles du PL 13200 :

Titre et préambule : Pas d'opposition, adopté.

Art. 1 Modification : Pas d'opposition, adopté.

Art. 30, al. 1, lettre v (nouvelle teneur) : Pas d'opposition, adopté.

Art. 47A, al. 2, lettre c (nouvelle) : Pas d'opposition, adopté.

Art. 2 Entrée en vigueur : Pas d'opposition, adopté.

3^e débat

Le président passe au vote du PL 13200 :

Oui :	13 (1 PDC, 1 MCG, 1 EAG, 2 Ve, 3 S, 4 PLR, 1 UDC)
Abstention :	1 (1 PDC)
Non :	1 (1 MCG)

Le PL 13200 est accepté à la majorité.

Catégorie de traitement : II, 30 minutes

Conclusion

Mesdames les députées,
Messieurs les députés,

Ce projet de loi 13200 a facilement conquis la très forte majorité de la commission, puisqu'un seul commissaire s'y est en fait opposé. Simple et cohérent, il respecte le principe de l'autonomie communale, point relevé et salué à plusieurs reprises par les responsables de l'ACG qui ont, à cet égard, émis un préavis très positif.

Ce projet de loi a en outre le mérite de revaloriser la fonction de conseiller administratif en posant le principe – et non l'application réglementaire – d'une indemnisation lorsque ledit conseiller ne se représente pas ou perd son mandat en cas de non-réélection.

En effet, dans le premier cas, un magistrat communal qui aurait abandonné son emploi civil pour consacrer son temps à sa commune et qui souhaite s'inscrire au chômage se voit infliger un délai de carence, car l'OCE considère qu'il a renoncé à sa fonction, et donc à ses indemnités de magistrat communal, de son plein gré.

Certes, certaines communes prévoient déjà de telles indemnisations de fin de fonction, mais elles sont peu nombreuses.

Le présent projet de loi corrige ainsi une lacune en posant un principe général, tout en laissant aux communes, au nom de leur autonomie, le soin de fixer des cautèles adéquates.

Il sied de préciser également que la majorité de la commission a souhaité que cette nouvelle disposition puisse entrer en vigueur et déployer ses effets déjà lors de la prochaine législature communale.

C'est donc, Mesdames les députées, Messieurs les députés, avec la même majorité que celle issue des travaux de la commission que nous vous invitons à accepter ce projet de loi 13200.

Date de dépôt : 10 janvier 2023

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Thierry Cerutti

La présentation du projet de loi 13200 a laissé transparaître la duplicité de certains camarades socialistes et de leur prétendu engagement en faveur d'une politique « pour toutes et tous sans privilèges », d'après leur slogan (excepté néanmoins pour les copines et les copains dans les Conseils administratifs, naturellement).

Au cours des discussions de commission autour de ce PL, nous avons d'emblée été frappés par la générosité saisissante de ses auteurs dont la manifestation de l'expression semble se décupler, en particulier lorsqu'elle est réalisée avec l'argent d'autrui.

Une loi instaurant une cagnotte de pot de départ pour quelques élus

En outre, ce que tend à instaurer ce PL inutile, ce n'est ni plus ni moins qu'une cagnotte de pot de départ pour une poignée d'élus en partance des exécutifs communaux, certains pouvant déjà se constituer des bas de laine conséquents, en particulier dans les grandes villes comme Genève ou Vernier, où la fonction est rémunérée entre 120 000 et 250 000 francs par an (soit 20 à 25 fois plus que la rémunération des simples élus du Conseil municipal) pour un taux d'activité pouvant parfois s'établir à 50%.

Sans parler des conditions LPP très favorables ! Les membres privilégiés des Conseils administratifs ont largement de quoi voir venir d'un point de vue financier, cela grâce aux fonctions qu'ils occupent. À ce titre, une bonne bouteille du cru et une boîte de chocolat amplement méritées sont suffisantes en guise de cadeau d'adieu au moment de l'extinction de leur mandat, nul besoin de légiférer davantage sur la question, excepté pour dilapider tous les cinq ans les finances de l'ensemble des 45 communes genevoises.

Les copines et les copains d'abord

Au vu du PL 13200 et de ses auteurs, cela pourrait bien être le nouveau slogan de la camaraderie socialiste, forte à la fois d'une solide expertise en

matière de dépenses publiques dispendieuses et superfétatoires, et d'une longue et usante expérience de l'exercice du pouvoir au sein des exécutifs communaux.

Résumé en une phrase, ce PL pourrait s'intituler : « Faites ce que je dis, mais ne faites pas ce que je fais ». Quant aux véritables intentions du premier signataire, difficile de ne pas penser à une tentative en vue de bidouiller la loi sur l'administration des communes (LAC) pour faire servir les finances communales au bien des copines et des copains qui pourront en profiter.

Le MCG déplore qu'une majorité disparate (mais bien représentée dans les mairies genevoises) ait choisi de soutenir pareil projet de loi. Il aurait été plus adéquat de réévaluer la situation des élus issus des délibératifs dans les communes où la fonction, souvent ingrate, implique d'y consacrer beaucoup de temps et d'énergie, au point où nombreux sont celles et ceux parmi les élus qui jettent l'éponge avant le terme de leur mandat.

Au vu des nombreuses et persistantes réserves émises quant à la pertinence de ce PL, la minorité de la commission vous invite par conséquent, Mesdames et Messieurs les députés, à le refuser.