

Date de dépôt : 8 juin 2020

Rapport

de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)

Rapport de M. Thierry Cerutti

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires communales, régionales et internationales s'est réunie à quatre reprises, à savoir les 17 septembre et 29 octobre 2019, ainsi que les 28 janvier et 25 février 2020, afin de traiter le présent projet de loi sous la présidence de M. Grégoire Carasso (S).

Le procès-verbal a été pris par M. Christophe Vuilleumier que nous remercions pour sa contribution aux travaux de la commission.

Table des matières

L'essentiel en bref.....	2
Présentation de M ^{me} Olivia Le Fort, directrice du service des affaires communales, et de M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint, DCS.....	3
Audition de MM. Hubert Dethurens et Gérald Meylan, maires des communes de Laconnex et de Gy, et de M ^{me} Olivia Le Fort, directrice du service des affaires communales, DCS	3
Audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat, de M ^{me} Olivia Le Fort, directrice du service des affaires communales, et de M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint, DCS.....	4
Discussion interne.....	6
Discussion finale de la commission.....	7
Votes et décision finale.....	8
Conséquences financières	8

L'essentiel en bref

Ce PL vise à résoudre un problème de compatibilité entre la loi sur l'administration des communes et la constitution genevoise.

Le problème relève de la possibilité laissée aux maires de communes de moins de 800 habitants de présider leur conseil municipal, une possibilité contraire à la constitution.

Le Conseil d'Etat souhaitait déjà en 2015 modifier ce point d'où le dépôt de la présente loi.

Article 142 alinéa 1 dont il est question dans cette problématique :

Art. 142 Incompatibilités

¹ *Nul ne peut être à la fois membre du conseil municipal et de l'exécutif communal.*

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

- a) *collaboratrice ou collaborateur de l'entourage immédiat des membres de l'exécutif ;*
- b) *cadre supérieur de l'administration communale.*

³ *Le mandat de membre de l'exécutif communal est incompatible avec une*

fonction au sein de l'administration communale. La loi fixe les autres incompatibilités.

Présentation de M^{me} Olivia Le Fort, directrice du service des affaires communales, et de M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint, DCS

En préambule, M^{me} Le Fort informe que l'ACG a été consultée et n'a pas fait de commentaire particulier ; quant aux maires des quatre communes concernées, elle remarque qu'ils ont fait part de quelques réserves en arguant notamment que le nombre de conseillers municipaux, et donc de candidats possibles à la présidence, était très restreint et qu'il y avait un danger de déficit démocratique.

Elle cite le Mémorial de l'Assemblée constituante qui démontre que celle-ci pensait très explicitement à exclure le double mandat de maire et président du conseil municipal et qu'il ne s'agissait dès lors pas d'un oubli. Elle termine en déclarant qu'il serait judicieux d'adopter ce PL d'ici à la fin de l'année afin qu'il puisse entrer en vigueur le 1^{er} juin 2020 avec la nouvelle législature.

Audition de MM. Hubert Dethurens et Gérald Meylan, maires des communes de Laconnex et de Gy, et de M^{me} Olivia Le Fort, directrice du service des affaires communales, DCS

M. Dethurens indique que les personnes qui ont rédigé ce texte ne connaissent pas ce qu'est une petite commune. Il rappelle qu'il y a bien souvent une entente communale en termes politiques dans les villages. Il observe avoir arbitré une seule fois un vote en 15 ans en tant que maire et président de conseil.

Il signale ensuite avoir approché depuis une année les conseillers municipaux afin de pouvoir nommer un bureau et il remarque que personne n'est intéressé. Il pense dès lors qu'il sera nécessaire de nommer un président de conseil fictif qui passera la parole au maire en début de séance.

M. Meylan remarque que la situation est similaire dans sa commune. Il observe que personne n'est intéressé dans sa commune et il pense que cette dernière fera le même choix que la commune de M. Dethurens. Il regrette que les petites communes ne soient pas prises en considération et il précise ressentir cette tendance depuis maintenant quelques années.

Un député PLR comprend bien la situation et il se demande ce qu'il faudrait changer dans la loi pour améliorer le texte.

M. Dethurens propose que les communes de moins de 1000 habitants puissent continuer à voir le maire – ou le futur conseiller administratif – présider le conseil. Il ajoute que celui-ci ne devrait pas pouvoir voter et il remarque qu'en cas d'égalité, l'objet devrait être reporté à une séance ultérieure.

Un député PLR demande si cette proposition est constitutionnelle.

M^{me} Le Fort répond par la négative. Elle mentionne que l'article 142, alinéa 1, l'interdit.

M. Dethurens remarque que cette question n'a pourtant pas été débattue par la Constituante, selon l'ancienne présidente de l'ACG qui était constituante.

Un député PDC remarque qu'il est possible de modifier la constitution. Il rappelle que le Conseil d'Etat propose d'instaurer des conseils administratifs dans toutes les communes et il se demande dès lors si la réflexion ne devrait pas être plus nourrie pour envisager une modification constitutionnelle.

M. Dethurens déclare qu'il n'avait pas imaginé que cette possibilité puisse être évoquée par la commission.

Une députée EAG se demande si les petites communes ne devraient pas s'allier pour pouvoir travailler de cette manière.

M. Dethurens se demande si elle parle de fusion. Il déclare alors avoir l'impression que le monde politique aimerait que les petites communes disparaissent. Il rappelle que le projet de désenchevêtrement mené par le canton a entraîné des contraintes irréalistes.

Une députée S se demande si avoir des conseils administratifs dans toutes les communes est une bonne chose.

M. Dethurens répond par la négative et il remarque que les habitants préfèrent en général avoir un maire pour quatre ans, puisqu'ils savent à qui s'adresser en cas de problème.

Audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat, de M^{me} Olivia Le Fort, directrice du service des affaires communales, et de M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint, DCS

M. Apothéloz prend la parole et déclare que la tolérance accordée aux quatre communes concernées portant sur la possibilité de poursuivre dans le non-respect de la constitution n'est pas acceptable pour le Conseil d'Etat qui encourage la commission à accepter ce PL.

Il rappelle que l'ACG a également répondu à la consultation qui lui a été soumise et appuie sans réserve la position du Conseil d'Etat.

Il précise qu'il est donc question de Russin, Gy et Laconnex, qui sont encore loin des 800 habitants, Presinge étant, quant à elle, à 728 habitants avec des projets de construction devant augmenter sa population dans un avenir proche.

Il déclare alors être conscient du souci de bien faire des différents maires concernés et il pense que ces derniers doivent être encadrés dans les changements qui doivent être opérés.

Il rappelle que le président du conseil municipal fixe l'ordre du jour, passe la parole aux intervenants, tranche en cas d'égalité, participe aux élections et s'assure de la police des séances. Il mentionne qu'il est donc question pour ces communes de prendre des habitudes, comme l'ont fait Céligny et Soral.

Il répète que le Conseil d'Etat entend faire respecter la constitution, un avis partagé par l'ACG.

S'agissant de la « crise des vocations », il signale que le département travaille avec d'anciens conseillers administratifs et d'anciens conseillers municipaux, réunis au sein du « Focus Groupe », afin de comprendre ce phénomène. Il remarque que des formations et des informations sont envisagées, notamment sur l'aménagement du territoire, pour les élus.

Un député MCG demande qui compose ce « Focus Groupe », en s'interrogeant sur la participation des partis, et si des MCG y siègent.

M. Apothéloz répond qu'il y a des secrétaires généraux et d'anciens élus provenant des différents partis.

Un député MCG demande si les partis politiques sont impliqués dans la réflexion.

M. Favre répond que le « Focus Groupe » mène un travail qualitatif sur les causes du « spleen des élus ». Il ajoute que tous les partis, y compris les partis qui ne sont pas représentés au Grand Conseil, ont reçu un courrier proposant des conférences et des informations sur l'organisation territoriale. Il ajoute que le département a donc à cœur que toutes les tendances soient impliquées dans la réflexion.

Un député Ve demande si la position des trois communes concernées a évolué au cours des dix derniers mois.

M. Favre répond qu'il n'y a pas eu de prise de position officielle de la part de ces communes depuis lors.

M. Apothéloz répond ne pas avoir senti de changement profond chez ces maires qui semblent demeurer dans l'expectative.

Discussion interne

Un député PDC pense qu'il est difficile d'échapper à une audition des quatre communes concernées. Il craint, cas échéant, que cela soit reproché au Grand Conseil.

Un député UDC évoque l'alinéa 2 de l'exposé des motifs qui indique que ce PL permet d'éviter le cumul de mandats.

Une députée PDC pense, pour sa part, qu'il serait judicieux de modifier la constitution.

Le président répond que la commission ne peut pas modifier la constitution.

Un député MCG remarque qu'il est toutefois possible de parler de la constitution.

Un député PLR pense qu'il serait possible de réfléchir plus avant pour déclencher une fusée à plusieurs étages, dans le but de modifier la constitution. Il remarque que c'est en fin de compte une surface non négligeable du canton qui est concernée, même si seuls quelques milliers de personnes habitent ces petites communes.

Une députée EAG rappelle que la constitution fonctionne sur le temps. Elle remarque que les grandes communes ne le sont que depuis peu de temps et elle se demande s'il est vraiment nécessaire de modifier la constitution pour des petites communes qui ne le seront plus dans 40 ans. Elle ne pense pas qu'il faille envisager une législation spécifique.

Un député UDC déclare qu'il faut prendre en compte qu'il existe une population rurale à Genève et il déclare que le fonctionnement dans les zones rurales n'est pas similaire à celui qui prévaut en ville.

Une députée S estime que l'argumentaire est en partie biaisé. Elle remarque que la séparation dans la LAC n'est de loin pas aussi clair que le propose cette loi. Elle rappelle alors que les conseils municipaux peuvent prendre des décisions que les exécutifs ne réalisent pas, contrairement au fonctionnement cantonal. Elle pense également que prévoir des conseils administratifs dans toutes les communes est idiot. Elle déclare encore qu'il est nécessaire de préserver l'identité des communes.

Un député Ve pense que l'on peut entendre les difficultés des petites communes et la peine à trouver des personnes prêtes à s'investir dans la démocratie, il se demande à quoi cette dernière sert finalement. Il remarque

que le plus raisonnable serait sans doute de geler ce projet dans l'attente du projet sur les conseils administratifs. Il pense également qu'il ne faut pas modifier la constitution au fur et à mesure des problèmes qui apparaissent.

Un député PDC rappelle que les communes ont été modifiées entre 1850 et 1855 à la demande du Conseil d'Etat d'alors. Il déclare que penser que les communes sont des blocs monolithiques est une erreur. Cela étant, il remarque que ces communes de moins de 4000 habitants méritent un PL constitutionnel.

Il mentionne alors que refuser l'entrée en matière sur ce PL en demandant au Conseil d'Etat de revenir avec un nouveau texte serait un signe fort. Il se demande dès lors s'il ne faudrait pas auditionner le Conseil d'Etat.

Un député MCG déclare qu'il est judicieux que le maire ne soit pas parallèlement président du conseil municipal. Il pense que cette proposition est pleine de bon sens et il se déclare surpris de constater que les commissaires en soient choqués. Il déclare encore que son parti voterait ce PL en l'état, mais il mentionne qu'il ne s'opposera pas au gel.

Un député PLR déclare être d'accord avec l'idée que la constitution ne peut pas être modifiée en fonction des problèmes qui se présentent. Il pense par ailleurs qu'une motion ne servira à rien. Il remarque dès lors qu'il est nécessaire d'auditionner le Conseil d'Etat afin de connaître le niveau de sensibilisation à l'égard des petites communes.

Le président pense que la commission a fait le tour de la question et il estime qu'il sera nécessaire de procéder à l'entrée en matière.

Discussion finale de la commission

Un député PDC pense que le Conseil d'Etat a attendu le dernier moment pour faire voter ce PL, alors que la réflexion n'a pas été approfondie. Il rappelle avoir lu que le Conseil d'Etat souhaitait avoir des conseillers administratifs dans toutes les communes, et il mentionne être déçu par la position du magistrat qui vient très tard dans la démarche.

Un député UDC déclare que cette affaire est tout de même ennuyeuse puisque ces communes ne sont pas en conformité. Il se demande quels sont les délais et ce qui se passera si Genève est dans l'illégalité.

Un député Ve répond que les délais de la constitution sont échus et il mentionne que toutes les communes doivent respecter la séparation des pouvoirs.

Votes et décision finale

1^{er} débat

Le président passe au vote d'entrée en matière sur le PL 12537 :

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

Non : –

Abstentions : –

L'entrée en matière sur le PL 12537 est acceptée à l'unanimité.

2^e débat

Titre et préambule Pas d'opposition, adopté.

Art. 1 Pas d'opposition, adopté.

Art. 9 Pas d'opposition, adopté.

Art. 2 Pas d'opposition, adopté.

3^e débat

Le président passe au vote du PL 12537 :

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

Non : –

Abstentions : 2 (2 PDC)

Le PL 12537 est accepté.

Mesdames, Messieurs les députés, la majorité de la présente commission vous recommande de soutenir ce PL et de le voter.

Conséquences financières

Charges et couvertures financières / économies attendues

Aucune.

Projet de loi (12537-A)

modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)

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. 9 (nouvelle teneur)

¹ Le conseil municipal élit chaque année les membres de son bureau choisis
parmi les conseillers municipaux. Le président de l'assemblée porte le titre de
président du conseil municipal.

² Les fonctions de secrétaire du conseil municipal peuvent être remplies par
un secrétaire du conseil administratif ou de la mairie ne faisant pas partie du
conseil municipal. Dans ce cas, il assiste aux séances du conseil avec voix
consultative.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juin 2020.