

Date de dépôt : 4 mai 2021

Rapport

de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Pierre Bayenet, Jocelyne Haller, Jean Batou modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) (Membres suppléants dans les Conseils municipaux)

Rapport de M. Emmanuel Deonna

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires communales, régionales et internationales a étudié ce projet de loi sous la présidence de MM. Grégoire Carasso et Thierry Cerutti lors des neuf séances suivantes : 3 décembre 2019, 1^{er}, 8 et 22 décembre 2020, 26 janvier 2021, 23 février 2021, 13, 20 et 27 avril 2021.

M^{me} Tina Rodriguez, secrétaire scientifique de commissions (SGGC) et M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint (DCS) ont assisté aux travaux de la commission sur ce sujet et M. Christophe Vuilleumier a rédigé les procès-verbaux de ces séances. Qu'elle et ils soient remerciés pour leur excellent travail.

Dans le cadre de ses travaux, la commission a procédé par écrit à une large consultation des conseils municipaux sur la thématique de la suppléance (voir annexes).

La commission des affaires communales, régionales et internationales a commencé par auditionner l'auteur du projet de loi M. Pierre Bayenet d'Ensemble à Gauche le 9 décembre 2019.

L'auteur déclare qu'il est de plus en plus difficile pour les partis politiques de trouver des candidats pour les fonctions de conseillers

municipaux. Il arrive également que les partis doivent trouver des candidats supplémentaires en cours de législature en raison des nombreuses démissions.

Il observe en outre que son projet vise également à résoudre la question de la parité hommes-femmes au sein des conseils municipaux. Les raisons de ces difficultés sont nombreuses, le principal étant le sentiment qu'il est difficile de concilier la vie politique avec la vie familiale et la vie professionnelle.

Selon lui, il fut un temps où la répartition des tâches était telle qu'il était aisé pour les hommes de faire de la politique. Or, tel n'est plus le cas de nos jours. D'autres réflexions et d'autres projets ont été déposés, tel le PL 12581. Les Verts ont aussi fait des propositions pour améliorer l'harmonie entre vie politique et vie familiale.

L'auteur signale par ailleurs qu'il existe au sein du Grand Conseil le système des députés suppléants, ce qui permet aux uns et aux autres de prendre des vacances sans pour autant laisser un siège vide. Il pense que ce système est une avancée offrant une certaine souplesse. Selon lui, le bilan de ce système est essentiellement positif. Aucun frais supplémentaire n'est lié à cette fonction. Elle permet de décharger les députés se trouvant dans des situations difficiles. Enfin, l'auteur déclare qu'il n'y a pas de raison de ne pas l'étendre aux conseillers municipaux.

Un commissaire PLR évoque le PL 11713 proposé par le MCG et rejeté le 1^{er} septembre 2016. Il rappelle qu'une consultation avait été menée dans l'ensemble des communes. Neuf d'entre elles n'y ayant pas répondu. Trente-cinq d'entre elles s'étaient déclarées défavorables. Ce système épuisait d'autant plus rapidement les listes des viennent-ensuite. Il se demande s'il n'y a pas d'urgences plus prioritaires à traiter que des sujets qui ont été rejetés il y a peu de temps.

L'auteur répond constater que dans son groupe politique il existe une ouverture aux députés suppléants qui n'existait pas il y a quelques années. Il pense donc que l'institution a pu être testée, ce qui n'était pas le cas il y a trois ans. Il indique par ailleurs que les communes font une mauvaise appréciation puisqu'il devrait être plus facile de trouver des candidats avec un tel système.

Le commissaire PLR explique que dans le cadre du traitement de ce PL 11713, il était apparu que les communes n'étaient pas demandeuses. De plus, aucun autre canton n'avait adopté un système de cette nature. Il se demande dès lors s'il ne s'agit pas d'une nouvelle Genferei.

L'auteur acquiesce en mentionnant qu'une Genferei peut être positive.

Le commissaire PLR rappelle qu'il était apparu que la proposition mise en avant par le PL 11713 était contraire à la constitution qui ne prévoit volontairement rien en la matière.

L'auteur répond que l'organisation des communes est très sommaire dans la constitution cantonale et il ne croit pas qu'il soit nécessaire de modifier cette dernière, ni que cette proposition soit incompatible.

Un commissaire vert demande pourquoi proposer un suppléant par tranche de six élus.

L'auteur répond que c'est un chiffre arbitraire, l'idée étant que sur six personnes il est probable que l'une ou l'autre ait un problème. Il remarque, cela étant, que le remplacement doit rester une exception.

Le commissaire vert observe que la liste minimum pour une élection est de deux personnes. Il ajoute qu'un conseil municipal est composé de 9 à 37 membres avec 16 manières différentes de composer lesdits conseils municipaux. Il observe donc que chaque groupe, quel que soit le nombre de ses élus, aurait donc un suppléant, et un second dès lors que le groupe place sept personnes dans le conseil.

L'auteur acquiesce.

Le commissaire vert remarque que l'article 24 de la loi sur l'administration des communes (LAC) précise les droits des conseillers municipaux. Il estime que le projet devrait en tenir compte.

L'auteur déclare avoir rédigé cet article de manière à éviter de répéter l'ensemble des droits. Les suppléants auraient donc exactement les mêmes droits que les membres élus.

Le commissaire vert observe que la liste des viennent-ensuite est parfois épuisée et il mentionne que les règles à cet égard sont explicites.

L'auteur imagine que le système actuel continuera à s'appliquer à l'égard des viennent-ensuite.

Un commissaire PDC déclare qu'un projet de loi similaire a effectivement été déposé il y a trois ans. Il se demande si entre ce moment et à présent, il a été possible de ressentir des modifications au sein des conseils municipaux. Selon lui, 80% des élus dans les conseils municipaux ont changé au cours de cette législature.

L'auteur déclare que ce projet de loi date de septembre car son parti s'est retrouvé confronté à cette problématique. Selon lui, certaines personnes intéressées qui ne se sont pas engagées ont indiqué que ce système leur aurait permis sans doute d'accepter de siéger dans des conseils municipaux.

Le commissaire PDC se demande s'il serait donc plus facile de recruter des candidats avec un système de suppléance tel que celui-ci.

L'auteur acquiesce. Il rappelle en outre que ce système fonctionne au niveau du Grand Conseil. Il estime que chacun constate ses bienfaits.

Le commissaire PDC observe que l'un des arguments qui avaient été émis pour refuser le projet du MCG était celui de la préparation intellectuelle nécessaire pour remplir un mandat de député. Il se demande dès lors si l'auteur, qui est suppléant, est en situation de détresse intellectuelle lorsqu'il siège.

L'auteur déclare que les suppléants ont le temps de préparer les objets traités en séance, ce qui n'est pas le cas des députés titulaires qui en remplacent d'autres. Il indique encore que les suppléants peuvent apporter des idées supplémentaires au cours des caucus.

Un commissaire PLR remarque que certains suppléants siègent en permanence dans des commissions. D'après lui, cette pratique n'est pas conforme aux vœux de la Constituante.

L'auteur répond que les groupes s'organisent comme ils veulent. Selon lui, si des suppléants siègent de manière régulière, c'est que certains titulaires ont des empêchements graves. Il ajoute ne pas avoir de problème avec les groupes qui décident de confier une commission à un suppléant afin de décharger les titulaires. Cette manière de faire ne fonctionne que pour les commissions.

Le commissaire se demande si la taille de certaines communes ne pourrait pas impacter ce projet de loi.

L'auteur répond qu'il serait possible d'imaginer que ce projet ne soit pas nécessaire pour les petites communes. Il observe qu'un amendement à cet égard pourrait être utile. Cela étant, il n'est pas certain que ce soit le cas.

Une commissaire déclare avoir siégé à la commune de Chêne-Bougeries. Elle observe, forte de cette expérience, qu'arrêter un suppléant pour six titulaires est quelque peu restrictif. Elle remarque que les jeunes qui sont actifs dans la vie professionnelle et qui ont des enfants sont généralement exclus de la politique de milice. D'après, si elles étaient opposées au projet du MCG, les communes estiment tout de même que pouvoir remplacer des titulaires s'absentant durablement de manière exceptionnelle serait utile.

L'auteur répond avoir imaginé un suppléant pour des groupes de 1 à 6 membres titulaires.

La commissaire déclare qu'il serait dommage que ce projet de loi ne soit pas accepté faute d'avoir réfléchi aux cas exceptionnels. Elle rappelle qu'un

élu de la Ville de Genève s'était absenté durant une année et avait demandé à être remplacé, ce qui avait fait les gros titres des journaux. Elle explique ensuite avoir dû beaucoup travailler lorsqu'elle est devenue députée car elle était au préalable vienne-ensuite. Passer par le stade de suppléant est selon elle préférable.

L'auteur répond que son premier projet portait sur les absences exceptionnelles, tel qu'un accident ou une grossesse. Cependant, il remarque avoir abandonné cette idée en raison des difficultés techniques inhérentes à la modification de la loi.

La deuxième séance consacrée à cet objet a eu lieu le 1^{er} décembre 2020. Elle a permis d'entendre le Professeur Pascal Sciarini du Département de science politique et relations internationales – Université de Genève, en présence de M. Bernard Favre, Secrétaire général adjoint au Département de la cohésion sociale, de la culture et du sport.

M. Sciarini explique avoir réalisé cette étude en discussion étroite avec l'Association des communes genevoises (ACG) et sur mandat du canton, en collaboration avec son assistant M. Simon Maille. Il ajoute qu'il s'agissait de réaliser une enquête statistique sur le nombre de refus de mandats au sein des conseils municipaux et accessoirement dans les conseils administratifs, d'en identifier les raisons tout en proposant des recommandations. Il ajoute que l'étude a porté sur la législature 2015-2020. Elle s'est appuyée sur la statistique des trajectoires des candidats et des élus, soit une première difficulté puisqu'il a fallu reconstituer ces statistiques. Il a fallu ensuite conduire une enquête auprès des personnes qui ont siégé et qui ont refusé des mandats.

Il rappelle alors que durant cette législature, il y aurait eu 53% de démission selon la presse. Mais ce chiffre est grossier puisque la statistique mélange les démissions et les refus de mandat et inclut les personnes qui étaient candidates tant au municipal qu'à l'exécutif, soit 90 personnes, et mélange également les personnes qui ont déménagé. Il observe que le taux de démission réel est finalement de 18% avec des variations entre les partis et les communes. Il précise que le taux de démission est plus élevé chez les femmes, soit 20%, et que les déménagements (plus élevés chez les plus jeunes) se montent à 7%. Il convient en l'occurrence selon lui de distinguer les démissions des déménagements. Quant aux refus, il remarque que 22% des personnes ont refusé de siéger (28% chez les femmes et 19% chez les hommes). Il signale que ces chiffres ne sont pas très spectaculaires et sont moins alarmants que l'on pouvait le penser a priori.

Il observe ensuite que l'enquête a obtenu un taux de réponse de 68% en mentionnant que les efforts ont été considérables pour obtenir un pareil taux de participation, avec des variations entre les partis (46% au sein de l'UDC et du MCG) et les communes (55% en ville de Genève, 80% à Bernex). Il ajoute que le questionnaire était court et adapté aux différents profils. Il mentionne que 2/3 des répondants étaient des hommes avec un âge moyen de 55 ans. Il répète que les femmes et les jeunes sont donc sous-représentés. Il ajoute que les personnes mariées sont surreprésentées dans l'enquête, avec un niveau de formation très élevé (2/3 des personnes étant de niveau universitaire). Il indique encore que l'échantillon sondé est représentatif des compositions des conseils municipaux.

S'agissant des démissionnaires, il remarque que leur profil basé sur les états civils ne permet pas de corroborer quoi que ce soit, tout comme leur expérience politique ou la nature de leur recrutement. Il ajoute que la grande majorité des personnes a décidé de démissionner en cours de route. Il explique alors que trois facteurs majeurs expliquent ces démissions : tout d'abord la frustration inhérente à la faiblesse du Conseil municipal par rapport à l'exécutif ; la faiblesse de la commune par rapport au canton ; des climats malsains au sein des conseils municipaux ou des partis ; ainsi qu'en moindre mesure des raisons personnelles d'un autre ordre.

Il mentionne que l'incompatibilité avec la vie de famille ou la vie professionnelle – dont on pouvait penser qu'il s'agissait de raisons majeures – intervient au second rang, ce qui est étonnant. Il signale que le manque de reconnaissance du statut, l'ingratitude des citoyens, la trop grande complexité des dossiers ou les rémunérations trop basses ne rentrent pas dans les causes des démissions. Il signale par ailleurs que certains ont évoqué le double mandat, et d'autres l'âge.

Il mentionne ensuite que les mêmes questions ont été posées à ceux qui n'avaient pas démissionné et il explique que ces derniers ont jugé bien plus pertinentes des éventuelles raisons familiales et professionnelles de démissionner que ceux qui avaient démissionné. Ce commentaire donne une idée de la hiérarchie des raisons. Les raisons invoquées par le premier groupe semblent ainsi solidement établies alors que les raisons estimées par le second se basent sur des a priori de personnes n'ayant pas été amenées à démissionner. Il précise toutefois que le manque de pouvoir des conseils municipaux et des communes demeure la raison fondamentale d'une éventuelle démission pour les représentants de ce second groupe.

La propension des refus de mandat augmente avec l'âge et le manque d'expérience politique. La plupart de ces personnes ne pensaient pas refuser le mandat à l'origine. Il ajoute que ce sont des raisons personnelles,

l'incompatibilité avec la vie de famille ou la vie professionnelle, qui sont principalement invoquées par ceux-ci. Les situations de ces personnes ont donc changé au cours du temps.

Il a été demandé aux uns et aux autres quelles seraient les mesures correctives éventuelles à apporter. L'idée d'organiser des modules de formation, ainsi que des séances d'informations et d'échanges a été évoquée. L'idée de valoriser le travail des conseils municipaux par des cérémonies ou des certificats, voire pécuniairement, n'a pas reçu un soutien très prononcé. Les processus de fusions de communes ou des réductions du nombre de sièges sont des propositions qui ont été très mal perçues.

Le Professeur note encore qu'il a été possible de constater que les problèmes de démissions et de refus ne sont pas si graves que ce à quoi on pouvait s'attendre. Cependant, l'étude manque de perspectives temporelles et de chiffres. Il ajoute que très peu d'études ont été menées dans les autres cantons. Cela dit, un système a été implémenté à Fribourg depuis peu pour suivre les raisons des démissions. Il ajoute que la nature des démissions limite les mesures correctives. Si c'est du pouvoir des conseils municipaux qui est en question, corriger cet aspect semble compliqué. Il précise que des ambiances délétères au sein des conseils ou des partis semblent également difficiles à pallier. Néanmoins, l'étude propose des recommandations, soit établir une collecte systématique des raisons des refus et des démissions ; la mise en œuvre d'un programme de formation et d'informations ; le développement d'infrastructures dans plusieurs communes ; réfléchir aux mesures permettant d'améliorer la compatibilité entre la vie politique et la vie professionnelle et familiale qui représente un problème plus particulièrement pour les femmes et très certainement en amont des élections. C'est selon lui le résultat le plus frappant de l'étude puisque la composition des conseils municipaux, soit 2/3 d'hommes et 1/3 de femmes laisse songeur.

Il en vient aux démissions au sein des exécutifs, soit 11% selon les chiffres officiels. La statistique est brute puisqu'elle inclue des adjoints au maire qui sont devenus magistrat voire Conseiller d'Etat. Il précise que le chiffre réel est donc de 9%, soit un chiffre très modeste par rapport au canton de Vaud qui voit un taux de démission des exécutifs de 21%. Il pense que les problèmes relèvent des petites communes. Il a été difficile de conduire des entretiens avec les exécutifs ayant démissionnés. Il remarque que le problème semble surtout se poser dans le système maire-adjoint. Il observe que les uns et les autres étaient unanimes sur les bienfaits d'une évolution vers le système du conseil administratif qui paraît à leurs yeux n'offrir que des avantages.

Le président se demande s'il y a des différences entre les petites communes et les villes. Il rappelle que le travail de conseiller municipal varie en fonction de la grandeur des communes.

M. Sciarini répond qu'il y a effectivement des différences observables, soit : 3% de démission à Versoix, 30% à Onex ou Lancy, et 25 à 30% à Vernier et en Ville de Genève. Il ajoute que les démissions sont plus nombreuses dans les contextes plus denses.

Un commissaire déclare que les présentations de M. Sciarini sont toujours très appréciées. Il mentionne alors avoir de la peine à comprendre le désintérêt des personnes qui se présentent au conseil municipal au vu de la proximité de ce dernier avec la population même si les conseils municipaux fribourgeois et les communes de ce canton, par exemple, ont plus de pouvoir qu'à Genève. Il ajoute ne pas être persuadé que le système du conseil administratif soit si judicieux. Il remarque ensuite que les raisons invoquées, soit des problèmes familiaux ou professionnels, devraient être connus par les personnes qui se présentent comme candidat. Il se demande si ces dernières n'ont tout simplement pas conscience de la charge de travail.

M. Sciarini répond que la raison principale relève du statut de la personne qui change entre le moment où elle s'est portée candidate et le moment où elle est appelée à siéger. Il ajoute que ce peut être une raison familiale, sanitaire ou professionnelle. Il répète que toutes les personnes qui ont refusé un mandat ne l'avaient pas prémédité. Il signale qu'il y a même quelques personnes qui ont refusé d'emblée leur mandat.

Une commissaire verte demande ce qu'implique un « développement des infrastructures ».

M. Sciarini répond que le Grand Conseil possède un sautier, des secrétaires de commission et une équipe. Il mentionne qu'avoir un encadrement des conseils municipaux pour mener un travail de documentation, par exemple, serait nécessaire. Il observe en l'occurrence que seules 20% des communes jouissent d'une telle structure.

La députée verte se demande ensuite si la participation des jeunes a été réfléchie.

M. Sciarini répond que l'étude n'a pas été plus loin sur l'amélioration de la compatibilité. Cela étant, il pense que la commissaire verte a raison de soulever cet aspect, même s'il estime qu'il est encore plus difficile d'améliorer la situation pour les jeunes que pour les femmes compte tenu de leur positionnement dans la vie.

La commissaire verte se demande si la situation de la participation des jeunes est plus dramatique à Genève qu'à Fribourg.

M. Sciarini l'ignore. Il y a très peu de données statistiques disponibles. Cependant, il imagine que le phénomène est similaire dans le reste du pays.

Une commissaire socialiste se demande comment interpréter les résultats au regard de l'idée de la professionnalisation, et d'une meilleure rémunération des conseils municipaux qui est souvent évoquée depuis quelques années.

Il y a de grandes différences à l'égard du pouvoir des communes entre les cantons. Une revalorisation de la fonction a été proposée au travers de deux suggestions. Cependant, comme déjà évoqué, cet aspect n'a pas été retenu. La professionnalisation évoquée par la commissaire socialiste peut passer par un renforcement de l'infrastructure puisqu'une augmentation de la rémunération peut paraître déplacée dans un système de milice. Cela étant, il ne croit pas que les partis aient des difficultés à réunir des listes. Les chiffres ne démontrent pas un problème très important.

Un commissaire socialiste remarque que le déménagement n'est pas une raison très significative. Il observe, à contrario, que certaines personnes ne déménagent pas de manière à conserver leur mandat. Il estime dès lors que les déménagements peuvent représenter des démissions plus « sèches ». Il se demande ensuite si les réponses varient en fonction du moment de la démission, soit en début ou en fin de législature. Il évoque ensuite les suppléances. Il remarque que l'enquête n'amène pas d'eau au moulin à cet égard. Il se demande si les suppléances ont tendance à augmenter les doubles mandats.

M. Sciarini répond que la raison des 7% des personnes qui déménagent relève également d'une situation difficile à pallier, soit l'état du logement à Genève. Il mentionne que les problèmes de logement dans les communes ne sont toutefois pas apparus comme une raison. Il observe par ailleurs avoir l'impression que les démissions des personnes ayant déménagées sont issues des déménagements et non l'inverse. Il signale ensuite que l'enquête n'a pas permis de déterminer le moment de la démission. Il ne peut pas répondre à la seconde question du commissaire socialiste. Il ajoute ne pas avoir étudié la question des suppléances dans les communes.

Le président observe que le problème n'est donc pas très grave. Il ajoute que le PL 12584 propose d'instituer dans les communes un système similaire à celui du Grand Conseil, en établissant des suppléants.

M. Sciarini répond qu'il est difficile d'estimer la gravité de la situation.

Le président déclare avoir l'impression que la commune de Vernier a vu 70% de renouvellement entre les deux dernières législatures. Selon lui, ce phénomène est donc important.

M. Sciarini répond qu'il ne faut pas prendre en compte les variations du nombre de sièges qui fausse la réalité.

Un commissaire vert note avec plaisir que l'intérêt pécunier n'est pas un facteur important. Il observe également que la fusion de communes n'est pas non plus une mesure retenue. Il se demande ensuite si les réponses étaient mélangées à l'égard des recommandations proposées.

M. Sciarini répond que les recommandations étaient sérieées selon les populations. Cependant, il observe que les tendances de ces réponses étaient similaires.

Le commissaire vert demande ensuite si des différences apparaissent en fonction des partis et de leur taille.

M. Sciarini répond que l'étude n'as pas été aussi loin et n'a pris en considération la taille des partis au sein des conseils municipaux. Cependant, des différences sont effectivement apparues. Le taux de démissions est plus élevé au sein du parti socialiste et du MCG que dans les autres partis. Mais il rappelle que les communes abritent des partis avec des noms différents, ce qui complexifie l'enquête. Il rappelle par ailleurs qu'il y a également des différences entre les partis puisque certains refusent les doubles mandats, entraînant inévitablement des démissions.

Une commissaire PLR évoque les élections du mois de mars en remarquant que le taux de femmes est passé de 34% en 2015 à 41% en 2020. Elle se demande ce qu'il faut en penser. Elle se demande également comment comprendre l'incompatibilité du mandat de conseiller municipal avec la vie professionnelle ou la vie familiale puisque les séances des commissions municipales se déroulent généralement le soir et ne sont à priori pas incompatibles.

M. Sciarini répond que l'enquête n'a pas été plus loin et n'a pas permis de savoir si c'était une question d'horaire ou de charge de travail qui empiète sur la vie familiale ou professionnelle. Cela étant, il remarque que des séances en soirée ne sont pas anodines pour la vie de famille. Il observe que s'il y a plus de personnes mariées dans les conseils municipaux, c'est certainement parce qu'il est plus facile de se relayer auprès des enfants. Cela étant, il répète que cette incompatibilité représente certainement une sélection en amont du recrutement.

La commissaire PLR comprend bien que la fonction de conseiller administratif entraîne des difficultés avec la vie familiale ou professionnelle. Cela étant, elle doute que ce soit véritablement le cas avec le mandat de conseiller municipal.

Le commissaire PDC demande si cette enquête sera réactualisée au terme de la législature actuelle.

M. Sciarini répond que cette suite n'a pas été discutée avec le département de la cohésion sociale. Mais il remarque qu'il ne serait pas compliqué de documenter à l'avenir ces phénomènes. Il ajoute que c'est là l'une des recommandations de l'étude.

Un autre député PDC remarque que les coefficients sont plus importants pour les communes qui sont considérées comme des villes. Il évoque alors la Ville de Genève et Vernier. Il souligne que ne pas instituer de suppléants pourrait à terme entraîner un manque de représentativité au sein des conseils municipaux. Et il pense que les structures de ces villes permettraient d'absorber plus facilement des systèmes de suppléance. Il se demande alors si constitutionnellement cette brèche démocratique éventuelle est acceptable.

M. Sciarini répond que parmi les communes qui ont le taux de démissions le moins élevé on trouve deux villes. La règle qui stipule que les grandes communes connaissent les taux de démissions les plus importants n'est pas systématique. Il répète ne pas connaître le fonctionnement des suppléances mais il imagine que la suppléance pourrait permettre de préparer un engagement politique. Il ne croit pas donc que la représentativité constitue un véritable problème si ce n'est en amont, à l'égard des femmes, des jeunes et des personnes les moins bien formées.

Le président remarque que la préparation politique qu'évoque M. Sciarini avait été mise en avant au cours de débats menés durant la législature précédente. Cependant, il rappelle que cet argument avait été balayé. Il se demande ensuite si les jetons de présence ne représentent pas un argument pertinent pour les conseillers municipaux dans la mesure où ces derniers sont en général bien formés et bénéficient dès lors de bons salaires.

M. Sciarini répond que c'est possible en effet. Il pense qu'il est possible que la modestie de la rémunération puisse constituer une barrière pour un certain nombre de personnes qui ne bénéficient pas de salaires confortables.

M. Sciarini se retire.

M. Favre déclare que le département a donc mandaté cette étude pour objectiver la situation. Il ajoute que cette enquête démontre que ce projet de loi n'est pas à considérer avec la problématique des démissions au sein des conseils municipaux. L'étude démontre également que le problème n'est pas aussi aigu qu'il n'y paraissait de prime abord, puisque le taux se révèle être de 5% par an. Il mentionne que les causes des démissions sont intéressantes. Il rappelle que les moyens d'y remédier sont réfléchies avec l'Association des communes genevoises, notamment la possibilité d'offrir des formations.

Il remarque que des formations permettraient de compenser le sentiment de défaut de compétences. Il signale ensuite que le département partage l'analyse que le canton possède plus de compétences et de responsabilités que les communes. Il observe au demeurant que Fribourg et Vaud connaissent également cette tendance puisque les compétences communales sont progressivement prises en charge par les cantons.

Il rappelle également le projet de transfert de compétences proposé aux communes. Selon lui, dans les conseils municipaux, les taux d'absentéisme sont peu importants. Il signale encore que le statut d'adjoint au maire est de plus en plus mal vécu et correspond de moins en moins aux nécessités. Il rappelle ainsi le projet du Conseil d'Etat qui vise à introduire dans toutes les communes le système du conseil administratif. Quant à l'infrastructure des conseils municipaux, il mentionne que c'est aux communes de s'organiser. Ce sont dans les communes qui possèdent les infrastructures les plus importantes que le nombre de démissions est le plus important. Il ajoute enfin que ce sont dans les communes les plus politisées finalement que les démissions sont les plus nombreuses.

M. Favre se retire.

Débat interne

Un commissaire PDC demande si l'ACG a été auditionnée.

Le président répond par la négative en rappelant que la Commission attendait de prendre connaissance du rapport de M. Sciarini.

Le commissaire propose l'audition de l'ACG.

Le président acquiesce et demande si les commissaires souhaitent d'autres auditions. Il rappelle que la Ville de Genève était favorable à l'établissement de suppléants, contrairement aux petites communes.

Un commissaire socialiste ne voit pas pourquoi il serait nécessaire d'auditionner une commune comme la Ville. Il pense qu'il faut entendre dans un premier temps l'ACG.

Le président rappelle que l'ACG ne se concerte pas forcément avec les communes. Cela étant, il accepte de commencer les auditions par celle de l'ACG en observant que cette seule audition ne permettra pas d'assurer une séance entière.

Un autre député PDC intervient et signale que la Ville de Genève est une grosse commune qui n'est pas forcément représentative de toutes les autres communes. Cependant, il estime que son audition serait nécessaire.

Une député PLR rappelle que l'ACG a envoyé un questionnaire sur les suppléants à tous les conseillers municipaux. Elle mentionne que chaque parti s'est positionné.

Le commissaire socialiste remarque que lorsque l'ACG ne consulte pas les communes, c'est qu'elle se contente de son comité, dans lequel siège la Ville de Genève. Il se demande par ailleurs si entendre un Conseiller administratif sera très représentatif du conseil municipal.

Le président acquiesce.

Un commissaire MCG rappelle que le projet de loi implique les grandes communes au vu du nombre d'élus.

Un autre commissaire socialiste remarque que la question qui se pose est de savoir s'il faut passer par l'ACG alors qu'il est question des conseillers municipaux. Il pense que cet aspect est très délicat. En effet, ce sont en fin de compte des exécutifs qui intercedent au nom des conseillers municipaux. Il reviendra avec une proposition à cet égard.

Le président signale alors que les commissaires ne sont pas opposés à l'audition de l'ACG et de la Ville de Genève.

La troisième séance consacrée au PL 12584 a eu lieu le 8 décembre 2020 en présence de M. Bernard Favre, Secrétaire général adjoint du Département de la cohésion sociale, de la culture et du sport.

Un commissaire socialiste intervient et demande si le département a été formellement auditionné.

Le président répond que le Conseil d'Etat n'a pas encore été entendu. Il rappelle que l'auteur du projet de loi, M. Bayenet, avait été entendu. Il pense qu'il sera effectivement nécessaire d'auditionner le Conseiller d'Etat.

M. Favre mentionne que le département a pour le moment une position réservée sur le projet de loi au vu de la prise de position de l'Association des communes genevoise. Il pense qu'il serait en effet pertinent que la Commission entende le Conseiller d'Etat.

Audition

- **M. Gilbert Vonlanthen, vice-président de l'Association des communes genevoises (ACG)**
- **M. Alain Rüttsche, directeur général de l'Association des communes genevoises (ACG)**

Le président rappelle la nature du projet de loi. Il mentionne que la CACRI a souhaité entendre l'ACG à ce propos, sachant que celle-ci représente les conseillers administratifs et non les conseillers municipaux.

M. Vonlanthen remercie la Commission pour cette audition en excusant l'absence du président de l'ACG. Il explique que le comité a parlé de ce projet le 4 novembre 2019 et a émis un avis négatif. Il ajoute que le 20 novembre 2019, ce PL a ensuite été présenté à l'assemblée générale. Il remarque qu'il a été décidé à cette occasion de laisser les communes consulter leur conseil municipal respectif. Il mentionne que l'assemblée générale du 29 janvier 2020 est revenue sur ce projet, alors qu'un certain nombre de réponses étaient parvenues à l'ACG, et qu'un vote a été réalisé. Il précise le résultat de ce vote, soit 30 refus, 5 pour et une abstention. Une majorité des communes présentes s'est donc opposée à ce PL.

Il observe en effet qu'il est très difficile de trouver dans les petites et moyennes communes des candidats pour le conseil municipal, et il mentionne que certains craignent un roulement accentué de par la présence de suppléants. Il ajoute que si les listes venaient à s'épuiser, il serait dès lors nécessaire de rechercher des candidats, entraînant ainsi une situation peu légitime sous l'angle de la représentation démocratique. Il signale par ailleurs que le suppléant n'aurait pas forcément la connaissance des dossiers traités. Il remarque, cela étant, qu'il est vrai que le principe de suppléance permettrait un apprentissage politique mais il répète que les désavantages ont semblé trop nombreux.

Le président demande pourquoi cette étude n'a pas été relancée avec la nouvelle législature. Il se demande par ailleurs si les exécutifs préfèrent la politique de la chaise vide plutôt que des conseils municipaux *in corpore*. Il rappelle par ailleurs qu'il est déjà nécessaire en l'état d'aller rechercher des candidats et il remarque que la dimension illégitime dont parle M. Vonlanthen est donc existante. Il se demande enfin s'il n'est pas dans la nature et la tâche des partis d'aller au-devant des citoyens.

M. Vonlanthen répond que ce dossier a été traité au début du mois de janvier, soit très rapidement puisque ce projet de loi figurait dans la veille juridique.

M. Rütscbe intervient et signale que l'ACG est très souvent sollicitée par le Grand Conseil, ce qui pose parfois des problèmes organisationnels. Or, il explique que lorsqu'un dossier concerne directement les communes, il est traité très rapidement de façon à pouvoir répondre au plus vite au Grand Conseil. Il ajoute qu'il n'y avait donc aucune manœuvre de la part de l'ACG. Il signale encore que lorsque le préavis a été pris, les conseillers municipaux avaient été consultés au préalable. Et il indique que les votes étaient assez partagés en leur sein, soit 14 contre 8.

Un commissaire PDC déclare que lorsque le Grand Conseil a adopté le statut des suppléants, certains députés estimaient que ces derniers ne seraient que des demi-députés. Il ajoute que les détracteurs avaient mis en avant également le fait que les suppléants n'arriveraient pas à assurer un vrai suivi des travaux. Il se demande s'il en irait de même au sein des conseils municipaux.

M. Vonlanthen acquiesce mais il signale qu'il n'y a pas de chaise vide dans les commissions puisque les conseillers municipaux peuvent se faire remplacer. Il observe par ailleurs que les députés-maires qui sont suppléants sont souvent appelés lors des votes tout en ne connaissant pas les dossiers.

Un commissaire PDC remarque que les résultats de la consultation sont impressionnants. Il se demande s'il est possible de distinguer des différences entre grandes et petites communes.

M. Vonlanthen répond qu'il est compliqué de dessiner des tendances. Mais il mentionne que le vote était sans appel.

Un commissaire d'Ensemble à Gauche remarque que les caucus de son groupe accueillent non seulement les députés mais également les suppléants, lesquels sont donc dûment informés.

Un commissaire socialiste demande si les arguments des communes opposées à ce projet évoquent également le risque de cumuls de mandats ou une rigueur moins grande dont les suppléants pourraient faire preuve une fois en fonction.

M. Vonlanthen acquiesce. Il ajoute que ce principe de suppléance risquerait en effet de déresponsabiliser et de démotiver les conseillers municipaux qui ont été élus.

Un commissaire vert demande de quel résultat parle M. Rütscbe lorsqu'il évoque le score de 14 contre 8.

M. Rütscbe mentionne que c'est le résultat de la consultation réalisée auprès des conseils municipaux, avant la prise de position de l'ACG lors de son assemblée générale. Il précise qu'il pourra donner le tableau énumérant

ces résultats à la Commission. Il signale que la Commission peut encore auditionner des conseillers municipaux si elle le souhaite.

Le commissaire vert observe donc que le vote lors de l'assemblée générale de l'ACG était celui des exécutifs et il constate que certains d'entre eux ont donc été à l'encontre de la volonté de leur conseil municipal.

M. Vonlanthen répond partager cette opinion.

M. Rütscbe remarque que les exécutifs ont une vision qui n'est pas exclusive et qui prend en compte des problèmes organisationnels et financiers.

Un commissaire socialiste remarque qu'il n'est donc pas forcément facile d'organiser une consultation générale des communes. Cela étant, il se demande s'il serait possible de mieux sonder les conseillers municipaux et si ce devrait être au Grand Conseil de déployer des efforts à cet égard. Il pense en effet qu'il serait intéressant de connaître leurs avis, par exemple à propos de la formation apportée aux nouveaux conseillers municipaux.

M. Vonlanthen répond que deux séances de formation destinées aux conseillers municipaux ont été différées cette année en raison de la crise sanitaire. Il ajoute qu'il y a donc une formation qui s'organise de manière régulière. Celle-ci évoque notamment les responsabilités qui sont confiées aux conseillers municipaux.

Une commissaire verte déclare ne pas comprendre que les conseillers municipaux puissent être démotivés par la présence de suppléants.

M. Vonlanthen répond que c'est une question de légitimité. Il ajoute que certaines communes ont du mal à réunir suffisamment de candidats et il mentionne que l'existence de suppléants ne pallierait pas cette situation. Cela diminuerait certainement la valeur de la fonction dans de nombreux esprits.

Elle se demande si cette possibilité ne permettrait pas au contraire de compléter les listes puisque ce système de suppléance pourrait sans doute motiver nombre de personnes.

M. Vonlanthen ne le pense pas.

Une commissaire PLR remarque que le PL (art. 5, al. 2) propose un suppléant par tranche de six élus. Elle observe dès lors que les groupes très peu représentés seraient moins bien représentés et elle se demande ce qu'il faut en penser.

M. Vonlanthen mentionne que ce principe favorise en effet les groupes les plus forts alors que les besoins en termes de remplacement sont certainement plus importants dans les petits groupes.

Le président se demande si les magistrats communaux estiment que les suppléants ne seraient pas aptes à assurer la fonction de conseiller municipal, à l'instar des craintes qui portaient sur les députés suppléants au sein du Grand Conseil.

M. Vonlanthen répond qu'il n'y a pas de jugement de cette nature de la part des magistrats communaux.

Le président se demande toutefois si la complexité des dossiers pourrait être assumée par les suppléants. Il signale, cela étant, que les députés suppléants suivent en l'occurrence les travaux et assument les dossiers qui leur sont confiés. Il rappelle au demeurant que les dossiers traités au sein du Grand Conseil sont souvent lourds et certainement plus importants que les sujets traités dans les communes.

M. Vonlanthen répond que le système actuel fonctionne bien dans les communes. Il indique que dans sa commune le taux d'absentéisme est très faible.

M. Rüttsche rappelle que les députés ont de nombreuses commissions, ce qui n'est pas le cas dans les petites communes où le nombre de dossiers est moindre. Il ajoute que l'exemple des grandes communes se rapproche en revanche de celui du canton.

M. Vonlanthen et M. Rüttsche se retirent.

Débat interne

Un commissaire vert remarque que l'article 5 peut être interprété de manière différente et il indique avoir compris que chaque groupe avait au moins un suppléant. Passé le nombre de six élus, le groupe avait le droit d'avoir un second suppléant.

Le président demande ce qu'en pense le commissaire d'Ensemble à Gauche.

Ce dernier mentionne ne pas pouvoir répondre à cette question.

M^{me} Rodriguez, secrétaire scientifique, rappelle que l'auteur du projet de loi, avait précisé que le principe était celui évoqué par le commissaire vert.

Un commissaire PDC remarque que le principe de la suppléance pourrait intéresser les grandes communes au vu du retour de l'ACG. Et il estime qu'il serait intéressant d'entendre les présidents des conseils municipaux des grandes villes, soit de la Ville de Genève, de la Ville de Lancy et de la Ville de Vernier, ou du moins de leur poser la question par écrit.

Une commissaire verte déclare être ennuyée de constater que ce sont les conseillers administratifs de la législature précédente qui se sont prononcés. Elle doute par ailleurs que le raisonnement du commissaire PDC soit complètement juste puisque, une fois encore, seuls les exécutifs ont répondu. Et elle se demande si certaines petites communes ne pourraient pas être également intéressées. Elle aimerait dès lors avoir un retour de la part des présidents des conseils municipaux des petites communes également.

Le commissaire socialiste rappelle que M^{me} Schlechten, présidente du conseil municipal de la Ville de Genève, va être entendue, et il pense, cas échéant, qu'il devrait être possible de poser la question aux présidents des délibératifs.

Le commissaire vert partage cette opinion. Il signale par ailleurs qu'il serait compliqué de distinguer les grandes et les petites communes dans la loi alors que le canton propose justement d'unifier les exécutifs en instaurant des conseils administratifs dans toutes les communes.

La commissaire verte évoque la commune de Chêne-Bourg en mentionnant que le conseil administratif a donné une réponse à l'ACG sur ce projet après avoir consulté les partis communaux. Elle ajoute ne pas être opposée à une consultation des communes. Elle remarque qu'il pourrait être possible de demander comment la problématique a été gérée dans chacune d'entre elles.

Le commissaire socialiste remarque qu'il est vrai que les délibératifs municipaux se sont prononcés en faveur de ce projet sont très divers, tels Jussy, Meyrin ou Vernier par exemple.

Le président en prend note et déclare qu'il serait également intéressant d'avoir un retour de l'ensemble des partis en profitant de faire le point sur ce système qui fonctionne au sein du Grand Conseil.

Un commissaire PLR pense qu'il serait bon effectivement de faire le point sur la base de l'expérience acquise au sein du parlement. Il constate que la suppléance est surtout un confort puisqu'il n'y a pas moins ou plus d'absents qu'avant. Il estime toutefois que même si on peut expliquer aux remplaçants la nature des dossiers, leur implication n'est pas la même. Selon lui, ils servent surtout de presse-bouton lors des votes.

La commissaire verte estime pour sa part que ce système est le bienvenu dans son groupe. Elle ajoute que la suppléance est utilisée comme un ultima ratio. Elle déclare que c'est sans doute l'utilisation qui en est faite dans les groupes qui diffère.

Audition

- **M. Sami Kanaan, maire de la Ville de Genève**
- **M^{me} Albane Schlechten, présidente du conseil municipal de la Ville de Genève**

Le président accueille M. Kanaan et M^{me} Schlechten à 13h14 en rappelant la nature du PL 12584 et le souhait de la Commission d'entendre les représentants de la Ville de Genève.

M^{me} Schlechten prend la parole et déclare ne pas avoir de position du Conseil municipal à exprimer. Elle peut toutefois donner des éléments en mentionnant qu'il y a de nombreux jeunes parents qui ont démissionné lors de la dernière législature. Elle trouve dès lors, à titre personnel, qu'il serait intéressant d'avoir des remplaçants sur le long terme, ce d'autant plus que les conseillers municipaux ont le droit de s'absenter plusieurs mois consécutifs et que généralement ces absences aboutissent à des démissions. Elle ignore, cela étant, si ce système pourrait être adopté dans toutes les communes du canton.

M. Kanaan remarque que toute proportion gardée, le Conseil municipal de la Ville de Genève a 80 personnes et il observe que le taux de rotation en son sein a nettement augmenté au cours des dernières années, ce souvent pour des raisons d'incompatibilité avec la vie familiale ou professionnelle. Il indique en l'occurrence qu'un taux de rotation trop élevé n'est pas une bonne chose. Il estime dès lors que ce projet de suppléance peut être intéressant pour une commune comme la Ville de Genève. Il rappelle par ailleurs que le taux d'investissement des conseillers municipaux dans les petites communes est moindre qu'en Ville de Genève. Il mentionne également que si ce sont les viennent-ensuite qui sont suppléants et qui sont appelés tôt ou tard à siéger, le principe de la suppléance leur permettrait de se former.

Un commissaire socialiste ne comprend pas l'opposition qui est faite entre un congé maternité et la taille de la commune. Il rappelle également que lorsque le Conseil municipal siégeait *in corpore* dans le même bâtiment que les commissions du Grand Conseil, certains députés-conseillers municipaux s'absentaient pour aller siéger dans une commission parlementaire. Il se demande dès lors si le principe de la suppléance ne permettrait pas de limiter le cumul de mandats, ce que certains considèrent comme une course aux jetons de présence.

M^{me} Schlechten remarque que si le congé maternité est le même partout, la charge de travail des conseils municipaux diffère selon la taille des communes. Elle doute par ailleurs que ce projet puisse répondre à la problématique du cumul de mandats. Mais elle rappelle qu'elle appartient à une formation qui interdit les cumuls de mandats.

M. Kanaan estime qu'il y a des enjeux de fonds importants. Il ajoute que la fusion des petites communes, le cumul de mandats ou la taille des communes sont des questions indépendantes de ce projet. Il sait que certaines communes ne sont pas enthousiastes à la perspective de ce projet mais il pense que la suppléance pourrait constituer un avantage.

La commissaire verte remarque que certains conseillers administratifs nourrissent des craintes à l'égard des difficultés organisationnelles que ce système ne manquerait pas de générer. Elle se demande ce qu'il faut en penser.

M. Kanaan répond que le Grand Conseil parvient à s'organiser et il doute que les grandes communes n'y arrivent pas. Il ajoute qu'il en va sans doute différemment dans les petites communes qui ont moins de moyens logistiques.

M. Kanaan et M^{me} Schlechten se retirent.

Débat interne

Le président demande si les commissaires ont des demandes d'audition.

Un commissaire socialiste propose de solliciter les présidences des délibératifs communaux. Il ajoute avoir de la peine à se prononcer en l'état sur un sujet aussi important.

Un commissaire PDC déclare se rendre compte que les communes-villes ont des charges de travail complexe et il pense que si l'on veut conserver des élus de milice, il serait nécessaire d'entrer en matière sur ce PL. Cela étant, il trouve que ce dernier est excessif pour les petites communes. Il pense dès lors que faire un essai avec la Ville de Genève pourrait constituer une piste de réflexion.

Le président rappelle que le Conseil d'Etat sera entendu après la consultation des communes. Il ajoute que M^{me} Rodriguez, secrétaire scientifique, se chargera de rédiger un courrier aux présidences des délibératifs communaux et il remarque être prêt à se déplacer auprès des unes et des autres pour faire une présentation de ce projet. Il se demande, cela étant, si le département pourrait s'en charger.

M. Favre mentionne que le département ne pourra pas assurer cette présentation. Cela étant, il déclare que si cet exercice est réalisé, il sera nécessaire de distinguer la question de principe des modalités prévues par le projet de loi lors de la consultation.

Le président se demande pourquoi le département n'inviterait pas les 45 présidences pour leur présenter ce projet de loi. Il rappelle que les municipaux écoutent le plus souvent ce que disent les magistrats.

M. Favre répond qu'il s'agit d'un PL d'un député et non d'un PL du Conseil d'Etat. Il rappelle qu'il n'est pas habituel que le Conseil d'Etat mobilise ses ressources dans ce contexte. Il doute par ailleurs qu'il soit possible d'assurer des présentations dans les 45 communes en termes de calendrier. Cela étant, il mentionne que le département pourra aider à la rédaction du courrier.

M^{me} Rodriguez mentionne pouvoir rédiger ce courrier en précisant que la CACRI pourra entendre les communes qui souhaitent être auditionnées.

Le commissaire socialiste intervient et mentionne que la question de principe n'est pas compliquée. Il pense qu'il serait condescendant de l'expliquer aux délibératifs.

La commissaire verte acquiesce.

Le commissaire PLR déclare être sceptique. Il rappelle que la Commission vient d'entendre l'ACG qui est légitime pour représenter les communes, ainsi que la plus grande des communes. Il se demande dès lors s'il est nécessaire de faire le tour des 45 communes.

Un autre commissaire socialiste pense que si des conseillers municipaux sont entendus par la Commission, il faudra que ceux-ci ressentent l'investissement des députés et du département. Il estime par ailleurs que si la Commission passe plusieurs séances sur ce projet de loi, il serait intéressant d'entendre tout de même des conseillers municipaux qui sont les principaux intéressés.

La commissaire verte rappelle en effet que lorsque des PL sont étudiés, les personnes concernées sont toujours entendues. Elle pense qu'il est donc légitime d'avoir l'avis des conseillers municipaux. Elle rappelle par ailleurs l'étude du professeur Sciarini en précisant que c'est le manque de pouvoir des délibératifs qui est l'un des premiers arguments des démissions.

Le commissaire PLR considère simplement qu'il existe une association faïtière, soit l'ACG, qui défend les intérêts de ses membres et qui vient d'être entendue. Il se demande dès lors s'il est indispensable d'entendre toutes les communes. Il remarque que ce chantier serait très ambitieux.

Le président déclare qu'un courrier va donc être envoyé à toutes les communes, suite de quoi la Commission fera un point de situation.

Le PL 12584 a continué à être discuté lors de la séance du 22 décembre 2020 en présence de M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint et M. Hossam Adly, secrétaire général adjoint du DCS.

Le président mentionne qu'une polémique s'est développée à l'égard de la lettre que la Commission souhaite adresser aux conseillers municipaux. Il estime pour sa part que les réponses doivent être libres. Il remarque que si les réponses rendues à ce courrier sont faussées par les groupes politiques, l'exercice est discutable.

Un commissaire socialiste répond qu'il n'y a à ses yeux pas de polémique. Il ajoute que la démarche doit s'adresser à 45 communes. Il pense que par respect, il convient de laisser à chacune d'entre elles la liberté de s'organiser comme elles le souhaitent pour rendre leur avis. Il ne croit pas que la Commission ait à se transformer en chercheur.

Un commissaire PDC déclare partager cet avis. Il pense que c'est l'institution qui doit être privilégiée et non les groupes politiques.

Le président répond que ce n'est pas une question de communes mais d'élus. Selon lui, le courrier devrait être adressé aux élus et non aux communes.

Le commissaire vert signale partager l'avis de ses collègues en mentionnant qu'il faut s'adresser à l'institution et non aux personnes directement.

Le président déclare que les réponses seront inévitablement faussées. Il se demande dès lors s'il est bien nécessaire d'envoyer cette lettre. Il rappelle que les minorités silencieuses ne peuvent pas s'exprimer.

Le commissaire socialiste rappelle que les délibératifs municipaux aiment s'organiser comme bon leur semble. D'après lui, il pourrait être possible de préciser dans le courrier que les communes ont la possibilité de faire un sondage auprès de leurs membres. Il pense, cela étant, que les communes peuvent également procéder à un vote. Il signale par ailleurs avoir passablement de réticences à l'égard de ce projet de loi.

Le président souhaite que ce sondage soit le plus juste possible. Il aimerait entendre l'avis des conseillers municipaux à titre personnel. Il ne pense pas qu'il faille « chercher anguille sous roche ». Il indique qu'il fera rédiger une lettre dans ce sens sans barrer la route des institutions communales.

Le commissaire socialiste acquiesce en soulignant qu'il faut laisser la porte ouverte.

Un commissaire MCG intervient et déclare que la crise sanitaire actuelle devrait également mener la commission à réfléchir dans le sens de la suppléance. Il pense que celle-ci permettrait de faciliter une relève.

Le président rappelle que la Commission a déjà mené ce débat.

Lors de sa séance du 26 janvier 2021, la commission a pris note du fait que la commune de Versoix a demandé un délai supplémentaire pour répondre aux questions.

Le président observe qu'il n'y a pas de problème à cet égard. Il remarque enfin ne pas avoir reçu d'autres courriers concernant cet objet.

La commission continue ses travaux sur le PL 12584 lors de sa séance du 23 février 2021.

Un commissaire d'Ensemble à gauche prend la parole et déclare avoir indiqué à la Commission que la Ville de Genève avait adopté le principe des suppléants. Il remarque s'être un peu trop avancé puisque ce projet a, pour le moment, simplement été renvoyé en commission.

Le président déclare ensuite que seules deux communes sont favorables à la suppléance pour le moment, soit Meyrin et Cologny. Il observe, quoi qu'il en soit, que très peu de réponses sont parvenues de la part des communes, soit seulement neuf réponses. Il signale que la commune de Vernier a refusé le principe de la suppléance. Il observe en outre que ce sont des blocs politiques qui refusent ou qui acceptent ce projet, raison pour laquelle il lui semble important d'avoir les avis personnels des conseillers municipaux.

M. Favre propose de livrer l'orientation du département sur ce PL.

Le président acquiesce.

M. Favre souligne que le département défendait la position de l'ACG. Cependant, il précise qu'il s'est avéré que les débats démontraient un intérêt des commissaires pour l'ouverture d'une possibilité allant dans ce sens. Il remarque, cela étant, que le département constate que ce PL ne peut pas donner satisfaction à l'ensemble des communes, entraînant une discrimination entre ces dernières. Si la CACRI souhaite donner un signe dans le sens de la suppléance sous la forme d'une motion, le département pourrait revenir avec un PL permettant le régime des suppléances. La suppléance serait dès lors définie par les règlements de chaque conseil municipal qui accepterait de l'appliquer et qui en fixerait les modalités. Il répète que si cette motion était adoptée, le département proposerait donc ce PL.

Le président observe que cette proposition est intéressante.

Le commissaire d'Ensemble à Gauche pense que cette suggestion est excellente. Il approuve cette idée.

Le commissaire vert pense également que cette proposition est très respectueuse de l'autonomie communale. Il remarque que c'est donc la commission qui doit rédiger un projet de motion qui pourrait entraîner un projet de loi du Conseil d'Etat.

Le président rappelle alors que l'ensemble des commissaires doit accepter la motion pour que celle-ci soit acceptable. Il demande alors si la CACRI souhaite rédiger une motion de commission.

Un commissaire socialiste propose de revenir sur cette question après la fin de la consultation qui a été entamée. Il ajoute que sa réponse sera différente en fonction des réponses des communes.

Un commissaire socialiste demande s'il est prévu que le professeur Sciarini continue de travailler avec le département ou si son mandat est terminé. Il ajoute être en faveur de l'autonomie communale mais il pense que si ce travail a été réalisé, c'est bien pour parvenir à une proposition cantonale visant à améliorer la relève politique au sein des conseils municipaux.

Un commissaire PLR déclare que la proposition du département est respectueuse de l'ADN helvétique du consensus. Il pense donc que ce compromis doit être investigué.

Un commissaire UDC déclare que son parti n'est pas favorable à l'élargissement de ce projet aux communes. Concernant la nouvelle proposition de M. Favre, il lui faudra en parler au prochain caucus de son parti.

M. Favre répond que l'étude du professeur Sciarini ne sera pas poursuivie. Il ajoute qu'il n'y a pas vraiment de lien direct entre l'étude sur les causes des démissions et le projet de loi. Il précise par ailleurs que le budget du département pour les mandats est relativement limité, les moyens étant réservé aux litiges inhérents aux communes. Il répète que la voie de la motion est sans doute la voie la plus simple pour aller dans le sens du principe de suppléance en observant que le canton n'est pas non plus pressé.

Un commissaire MCG observe que l'UDC est opposé à ce projet.

Le commissaire UDC répond que les groupes UDC de la Ville de Genève et du Grand-Saconnex ne sont effectivement pas favorables. Il répète qu'il fera un rapport sur le sujet lors du prochain caucus de son groupe.

Le commissaire MCG observe que l'UDC de Meyrin a accepté ce projet.

Le président ajoute que l'UDC de Vernier a également accepté ce projet.

Le commissaire Ensemble à Gauche se demande si les commissaires ne devraient pas tous en parler dans leur groupe respectif. Il mentionne que si tout le monde est unanime, la CACRI pourrait aller de l'avant.

Le président invite donc les commissaires à en parler dans leur groupe respectif.

La discussion sur le PL 12584 reprend le 13 avril 2021 en présence de M. Bernard Favre, Secrétaire général adjoint, DCS.

Le président rappelle que M^{me} Rodriguez a fait parvenir un tableau aux commissaires avec les réponses des communes concernant le principe de membres suppléants dans les Conseils municipaux : soit 11 pour et 31 contre. Il observe qu'il est intéressant de constater que la position de certaines communes s'inscrit dans des dynamiques de partis.

Un commissaire PDC remarque que ce sont les villes qui sont principalement intéressées par l'adoption de cette alternative. Il pense qu'il serait judicieux de savoir si le département pourrait faire une proposition ou apporter des amendements. Il se demande, en outre, si une modification constitutionnelle serait nécessaire.

M^{me} Rodriguez répond que le département considère que ce n'est pas le cas.

M. Favre souligne que la Constituante ne voulait pas régler cet aspect. Il déclare dès lors qu'une loi suffit. Il signale par ailleurs que le département, dans l'hypothèse d'une motion de commission, est disposé à préparer un projet de loi qui permettrait à chaque commune de choisir ses modalités de fonctionnement. Il ajoute que le département ne souhaitait pas rédiger un PL au vu de la position de l'ACG. Il remarque que si telle devait être la volonté de la Commission, le département souscrirait à cette demande.

Un commissaire PDC répond que l'ACG a consulté principalement les exécutifs municipaux alors que la Commission s'est adressée aux présidents des Conseils municipaux. Il pense que le regard de la Commission est donc différent de celui de l'ACG. Il ajoute ne pas avoir d'objection à la réaction d'une loi par le département.

Un commissaire vert observe que la majorité des communes en faveur de ce projet sont des villes, même si Cognoy accepte également ce principe. Il estime que l'idée du département est judicieuse. Elle permettra aux communes de choisir un fonctionnement. Il rappelle cela étant qu'une motion de commission nécessite l'unanimité de la Commission.

M. Favre répond qu'il y a la motion de commission mais également la motion simplement signée par plusieurs députés. Il pense qu'il serait plus simple, légistiquement parlant, de passer par une motion.

Le commissaire UDC signale avoir présenté le scénario évoqué par M. Favre lors d'un caucus de l'UDC, et il déclare que son groupe y est favorable.

Un commissaire MCG signale qu'il est question de conseillers municipaux suppléants, et il mentionne qu'il ne faudra pas oublier des éléments formels, comme la prestation de serment, lors de la rédaction de la loi.

Le président demande alors si les commissaires souhaitent de nouvelles auditions. Cas échéant, il propose de voter ce PL.

Un commissaire socialiste intervient et déclare que l'option consensuelle qui consiste à geler le PL dans l'attente d'une motion de commission semble une voie préférable.

Le président remarque que tout le monde est d'accord avec ce principe. Il observe également que personne n'est opposé à la rédaction d'une motion de commission.

Le président, un commissaire PDC et un commissaire vert sont en charge de la rédaction de cette motion.

La commission a poursuivi ses travaux sur cet objet en sa séance du 20 avril 2021, en présence de M. Bernard Favre, Secrétaire général adjoint du Département de la cohésion sociale, de la culture et du sport.

Un commissaire PDC prend la parole. Il déclare que M^{me} Rodriguez a rédigé une proposition de motion de commission selon le souhait de la CACRI. Il remarque que les discussions qui ont été menées ensuite ont permis d'observer que l'enquête réalisée par la CACRI auprès des conseils municipaux devait plutôt faire l'objet d'un amendement au PL 12584 et non d'une motion de commission, ceci afin de gagner du temps. L'option arrêtée est donc celle d'un amendement général. Il précise que cet amendement a été transmis à M. Favre par souci de transparence, lequel devrait donner un retour à la CACRI.

Il explique ensuite que les suppléants feraient donc l'objet d'un nouvel article indiquant dans un 1^{er} alinéa que chaque commune serait libre de s'organiser ; que l'alinéa 2 déterminerait le nombre de suppléants ; et que les alinéas 3, 4 et 5 préciseraient le régime des suppléances, les modalités relevant pour leur part des communes. Il observe que l'autonomie

communale serait ainsi respectée. Il signale encore que l'article 8 serait modifié en son alinéa 1 portant sur le serment. Il termine en mentionnant que l'article 2 souligné indique l'entrée en vigueur. Il pense que cette proposition permettrait de faire voter cette loi très rapidement avec une entrée en force durant cet automne.

Le président mentionne encore que la démarche de la CACRI a été pragmatique tout comme ce PL et cet amendement. Il remercie ainsi les uns et les autres pour leur implication.

M. Favre déclare avoir reçu cette proposition il y a quelques minutes. Il proposerait une suggestion de simplification de manière à préciser l'entité ou le dispositif au sein des communes acceptant le principe de suppléance. Il ajoute avoir adressé à M^{me} Rodriguez une formulation dans ce sens. Il remarque par ailleurs aussi qu'il serait également nécessaire d'indiquer dans la LAC, article 17, un alinéa 2 précisant cette possibilité de manière à éviter des asymétries. Il remarque que ces modifications permettent d'aller dans le sens de la Commission tout en respectant l'ordre juridique.

Une commissaire PLR se demande s'il est pertinent de citer les articles du règlement du Grand Conseil, s'il ne faudrait pas opter pour des formulations plus génériques afin d'éviter d'éventuels problèmes futurs en cas de changement.

M. Favre répond que sa proposition s'est faite dans l'urgence et ne serait certainement pas celle du département. Celui-ci aurait sans doute laissé plus de latitude aux communes s'il en avait eu le temps. Il ajoute, cela étant, que le travail légistique habituel permet de corriger les dispositions impactées par des modifications.

Un commissaire socialiste mentionne qu'il aimerait avoir un retour plus formel et plus documenté de la part du département. Il aimerait également entendre l'Association des communes genevoises (ACG) à propos de cet amendement général.

Le président ne comprend pas pourquoi entendre l'ACG.

Le commissaire socialiste répond que ce PL concerne les communes.

Un autre commissaire socialiste observe que le but était de rédiger une motion de commission et qu'il est question à présent d'un amendement général. Il pense dès lors qu'entendre formellement le département est nécessaire.

La commissaire PLR déclare que le travail qui a été mené respecte l'autonomie des communes. Il pense qu'il s'agit d'une bonne alternative. Elle

ajoute qu'elle ne serait pas forcément en faveur d'une nouvelle audition de l'ACG.

Le commissaire UDC partage cet avis. Il remarque que M. Favre apporte maintenant des précisions et il estime qu'il s'agit donc simplement d'améliorer ce texte sans forcément entendre l'ACG.

Le président rappelle le mandat en observant que le groupe de travail a décidé d'accélérer le processus en choisissant un amendement général. Il pense qu'il serait judicieux de laisser à M. Favre le temps de faire les améliorations légistiques nécessaires.

Le commissaire d'Ensemble à Gauche déclare également partager les opinions émises. Il pense qu'il sera possible de voter la prochaine fois sans pour autant encore entendre l'ACG.

Le commissaire PDC déclare que l'on ne peut pas reprocher la voie adoptée par le groupe de travail. Il rappelle en outre que l'enquête menée auprès des conseils municipaux est une démarche rare. Enfin, il pense également que l'audition de l'ACG est inutile.

M. Favre pense qu'il serait judicieux de vérifier encore si le renvoi au nombre de sièges est applicable dans l'ensemble des communes et s'il ne faudrait pas indiquer des renvois à la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) puisqu'il n'y a pas forcément de vienne-ensuite dans toutes les communes.

Le président en prend note et propose que ce projet soit repris dans une ou deux semaines.

Un commissaire socialiste déclare que s'il était réticent au départ à ce PL. Mais il pense à présent que cette nouvelle formulation permettra de remporter une large majorité, raison pour laquelle il estime qu'il serait pertinent d'entendre l'ACG.

Le président en prend note et propose d'attendre le retour de M. Favre avant de statuer sur cette question.

Le commissaire socialiste remarque qu'une consultation écrite serait également envisageable.

Un commissaire socialiste pense également que cette consultation est importante. Il ajoute que si l'on veut que le message passe, la consultation doit être effectuée jusqu'au bout.

Le projet de loi a été abordé une dernière fois lors de la séance du 27 avril 2021, en présence de M. Bernard Favre, Secrétaire général adjoint, DCS.

Le président rappelle que M. Favre a fait parvenir un amendement général à la Commission.

M. Favre prend la parole. Il rappelle que le principal enjeu était d'ancrer les dispositions souhaitées par la Commission dans la loi sur l'administration des communes. A cet égard, il est nécessaire de préciser que le choix concernant des membres suppléants relève en fin de comptes des Conseils municipaux. Il observe que ce dernier sera donc appelé à se prononcer sur la question par le biais d'une délibération qui est impérative et qui peut être soumise à vérification par l'Etat. Il ajoute avoir encore apporté des simplifications et des adaptations de formules, comme la notion de « groupe » qui est remplacée par la notion de « listes ayant obtenu des sièges lors des dernières élections ».

Le président demande si les députés sont satisfaits.

Un commissaire socialiste déclare adhérer pleinement à cette version revue et augmentée. Il remercie les différents auteurs ainsi que M. Favre.

Le commissaire PDC mentionne remercier M. Favre et la Chancellerie pour le travail effectué. Il signale par ailleurs avoir discuté avec le président de l'ACG lors du caucus de son groupe, à qui il a fait lire cette dernière proposition. Ce dernier a indiqué qu'il était inutile d'auditionner l'ACG, compte tenu de la nature de ce projet.

Un autre commissaire socialiste remercie à son tour les députés qui ont travaillé sur ce projet ainsi que M. Favre. Il observe que ce projet lui convient.

Un commissaire socialiste déclare maintenir sa demande concernant l'ACG. Il pense que solliciter cette dernière par écrit ne fera perdre qu'une à deux semaines, mais il indique que cet avis permettrait de conforter ce projet.

M. Favre déclare encore que la loi sur le règlement du Grand Conseil précise que le statut de député suppléant est intrinsèquement lié au groupe, ce qui n'est pas le cas dans la formulation qui est soumise à la Commission. Il ajoute que les Conseils municipaux devront évidemment le préciser.

Le président passe au vote de l'audition de l'ACG :

Oui : 3 (3 S)
Non : 11 (2 MCG, 2 PDC, 2 Ve, 4 PLR, 1 EAG)
Abstention : 1 (1 UDC)

Cette audition est refusée.

Vote

1^{er} débat

Le président passe au vote sur l'entrée en matière sur le PL 12584 :

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

L'entrée en matière sur le PL 12584 est acceptée à l'unanimité.

Le président rappelle qu'un amendement général proposant de remplacer l'art. 5, al. 2 du PL initial par l'article 7 (nouveau) et l'article 8 (nouvelle teneur) a été proposé afin de permettre aux communes qui le souhaitent de mettre en place un système de suppléance dans les conseils municipaux.

2^e débat

Art. 1 : pas d'opposition, adopté
Art. 7 : pas d'opposition, adopté
Art. 8 : pas d'opposition, adopté
Art. 2 : pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président passe au vote du PL 12584 ainsi amendé :

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

Le PL 12584 ainsi amendé est accepté à l'unanimité.

Projet de loi (12584-A)

modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)
(Membres suppléants dans les 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. 7 Conseillers municipaux suppléants (nouveau)

¹ Le règlement mentionné à l'article 17 peut admettre des conseillers
municipaux suppléants.

² Il détermine le nombre de suppléants auquel a droit chaque liste ayant
obtenu des sièges aux dernières élections municipales.

³ Il détermine leur droits et devoirs.

⁴ Les conseillers municipaux suppléants sont les candidats ayant obtenu le
plus de suffrages après le dernier élu sur sa liste.

Art. 8 Serment (alinéa 1, nouvelle teneur)

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

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

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Amendement général au PL 12584

Article 7 Conseillers municipaux suppléants (nouveau)

¹ Le règlement mentionné à l'article 17 peut admettre des conseillers municipaux suppléants.

² Il détermine le nombre de suppléants auquel a droit chaque liste ayant obtenu des sièges aux dernières élections municipales.

³ Il détermine leur droits et devoirs.

⁴ Les conseillers municipaux suppléants sont les candidats ayant obtenu le plus de suffrages après le dernier élu sur sa liste.

Art. 8 Serment (alinéa 1, nouvelle teneur)

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

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

Exposé des motifs

Si le Législateur souhaite accorder à chaque commune la possibilité d'accepter, ou non, le recours à des conseillers municipaux suppléants, il importe d'indiquer selon quelles modalités ce choix doit être fait, qui dispose de cette compétence et sous quelle forme la décision doit être prise. En effet, sans une telle précision, on ignore si cette décision relève de l'exécutif ou du délibératif, si elle doit prendre la forme d'un arrêté à portée générale, d'un règlement, d'une simple résolution, voire d'une simple décision d'organisation interne (comme c'est le cas pour le nombre de sièges par parti dans les commissions) non soumises au contrôle de l'autorité cantonale et ouvrant un droit de recours à la CACJ.

Alinéa 1

Afin d'éviter tout conflit de compétences, il est donc suggéré ici de préciser que cette décision doit être prise dans le règlement fixant la procédure des délibérations, mentionné à l'article 17 LAC, couramment appelé « le règlement du conseil municipal ». Cela implique les conséquences suivantes :

- Cette décision revient au Conseil municipal
- Elle se fait par voie de délibération, soumise au référendum facultatif
- Elle est soumise à l'approbation du Conseil d'Etat (qui doit vérifier la légalité ou l'applicabilité des solutions proposées).

Alinéa 2

L'alinéa 2 permet à chaque commune de déterminer le nombre de conseillers municipaux suppléants auquel a droit chaque groupe. La notion de groupe est toutefois absente de la LAC. De son côté, dans la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP, le terme de « groupe » recouvre une autre signification, à savoir celle d'un ensemble de listes apparentées. Ainsi, pour éviter toute confusion, il est ici fait référence à la notion de « liste ayant obtenu des

Amendement général au PL 12584

sièges aux dernières élections municipales », puisque celle-ci est parfaitement explicite au sens de la LEDP.

Il n'est pas nécessaire de reprendre l'article 27A, al. 3 LRGC, qui précise que la fonction de suppléant est intrinsèquement liée à l'appartenance au groupe. Chaque conseil municipal peut en effet s'il souhaite préciser dans son règlement qu'une personne ayant démissionné de sa liste est réputée démissionnaire de la fonction de suppléant. En revanche, cette restriction n'altérerait pas son droit à siéger comme conseiller municipal (« viennent-ensuite ») si un membre élu de cette liste démissionne du Conseil municipal, puisque ce droit lui vient de son élection.

Alinéa 3

Par ailleurs, il importe que le Législateur indique qui doit fixer les droits et devoirs des conseillers municipaux. L'amendement général proposé en commission ne l'ayant pas fait et n'ayant pas non plus fait référence, par analogie, à l'article 27B de loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC), nous sommes partis du principe que chaque conseil municipal était libre de choisir les droits et devoirs qu'il pouvait accorder aux suppléants. Il n'est pas nécessaire ici de préciser qu'ils ne peuvent pas participer au bureau. En effet, l'article 9 LAC précise bien que les membres du bureau sont choisis « parmi les conseillers municipaux », ce qui exclut les suppléants. Il ne paraît pour le demeurant pas impérieux d'empêcher une commune d'autoriser des suppléants à exercer les autres fonctions dont le Grand Conseil exclut l'exercice par ses suppléants, à savoir scrutateur ou rapporteur de majorité.

Alinéa 4

Enfin, l'alinéa 4 reprend le principe des « viennent-ensuite » par analogie avec l'article 27A LRGC. En cas d'égalité, en application de l'article 163 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), il sera procédé à un tirage au sort par la Chancellerie d'Etat. En outre, si la liste ne contient pas assez de candidats, l'article 164 LEDP s'applique également. Il n'est pas nécessaire de renvoyer explicitement aux articles 163 et 164 LEDP, qui s'appliquent aux élections cantonales et municipales au scrutin proportionnel à Genève.



Les démissions dans les Conseils municipaux et les exécutifs communaux

Prof. Pascal Sciarini
Simon Maye

Département de science politique et relations internationales
Université de Genève

1^{er} décembre 2020

Introduction

➤ Objectifs

- Etablir une statistique des démissions et des refus de mandat
- Identifier les facteurs explicatifs des démissions et des refus de mandat
- Emettre des recommandations

➤ Portée de l'étude

- Législature 2015-2020

➤ Base pour l'analyse

- CM: Reconstitution des trajectoires des candidat.e.s et des élu.e.s
- CM: Enquête auprès des personnes ayant siégé et des personnes ayant refusé leur élection
- Exécutifs: Entretiens avec des démissionnaires

Statistiques des démissions dans les CM

➤ Taux de démission (SVE)

➤ 53%

➤ Mais inclut les refus de mandat, les démissions au profit d'un siège à l'exécutif et les déménagements

➤ Taux de démission (notre étude)

➤ 18% (224/1'221)

➤ Variations entre partis et, plus encore, entre communes

➤ Légèrement plus élevé parmi les femmes

➤ Taux de déménagement

➤ 7%

➤ Plus élevé parmi les personnes de 31 à 45 ans

→ Taux cumulé de démission/déménagement: 25%

➤ Taux de refus de mandat

➤ 22% parmi les "viennent-ensuite"

➤ Plus élevé parmi les femmes

Caractéristiques de l'enquête

➤ Taux de réponse

➤ 68%

→ Taux élevé, avec des variations entre les partis et les communes

➤ Questionnaire

➤ Volontairement court

➤ Différentes versions

➤ Selon le profil des répondant.e.s en 2015 (candidat.e.s ou coopté.e.s ultérieurement) et au moment de l'enquête (non-démisionnaires, démissionnaires, refus de mandat)

➤ Profil des répondant.e.s

➤ 2/3 hommes, 1/3 femmes

➤ Age moyen 54 ans (jeunes sous-représentés)

➤ 71% mariés (sur-représentés)

➤ 2/3 niveau de formation tertiaire (sur-représentés)

Démissionnaires

➤ Profil des démissionnaires

- Pas de différence selon
 - Etat-civil, enfant(s) ou non, niveau de formation, situation professionnelle
 - Expérience antérieure ou non dans un CM
 - Type de recrutement
- Décision non préméditée
 - Est venue en cours de route

➤ Raisons de démissionner

- Frustration
 - Faiblesse du CM face à l'exécutif, de la commune face au canton
- Relations interpersonnelles
 - Climat au CM ou dans le parti
- Raisons personnelles
 - Maladies, fatigue, etc.

Démissionnaires

➤ Raisons plus secondaires

- Incompatibilité avec vie de famille
- Incompatibilité avec horaires de travail

➤ Facteurs non pertinents

- Manque de reconnaissance du statut
- Niveau insuffisant des rémunérations
- Insatisfaction des citoyen.n.es
- Trop grande complexité/technicité des dossiers
- Critique des médias

Non-démisionnaires / déménagement

- **Raisons(hypothétiques) de démissionner**
 - Manque de compétence de la commune face au canton
 - Manque de pouvoir du CM face à l'exécutif
 - Raisons personnelles
- **Raisons (hypothétiques) plus secondaires**
 - Mauvais climat au CM
 - Mauvais climat au sein du parti / groupement
 - Incompatibilité avec vie de famille
 - Incompatibilité avec horaires de travail
- **Facteurs (hypothétiques) non pertinents**
 - Manque de reconnaissance du statut
 - Niveau insuffisant des rémunérations
 - Insatisfaction des citoyen.n.es
 - Trop grande complexité/technicité des dossiers
 - Critique des médias

Refus de mandats

- **Profil du refus**
 - Fréquence du refus augmente avec
 - L'âge, le niveau de formation
 - L'absence d'expérience antérieure dans un CM
 - Décision non préméditée
- **Raisons de refuser l'élection**
 - Raisons personnelles
 - Incompatibilité avec la vie professionnelle
 - Incompatibilité avec la vie de famille
- **Facteurs plus secondaires**
 - Manque de pouvoir du CM
 - Mauvais climat au sein du CM
 - Manque de compétences de la commune face au canton

Evaluation des mesures correctives

➤ Fort soutien

- Modules de formation (notamment sur les finances)
- Séances d'information et d'échange (notamment sur l'urbanisme)

➤ Soutien modéré

- Valorisation du travail des CM par des moyens symboliques (cérémonie, certificats)
- Valorisation du travail des CM par des moyens pécuniaires (jetons de présence)

➤ Pas de soutien

- Engager un processus de fusion de communes
- Réduire le nombre de sièges du CM

Synthèse et recommandations

➤ Constats / limites

- Problème de démissions/refus pas si grave que cela
 - Bémol: manque de perspective temporelle et comparative
- La nature des problèmes limite les possibilités de correction
 - Manque de pouvoir du CM face à l'exécutif, de la commune face au canton; mauvais climat au sein du CM ou du parti

➤ Mesures

- Collecte systématique et informatisée des données sur les démissions et les refus
- Mise en œuvre du programme de formation et de séances d'information et d'échanges
- Développement de l'infrastructure (service du parlement)
- Réfléchir aux mesures permettant d'améliorer compatibilité avec vie professionnelle/famille (problème se pose en amont, surtout pour les femmes)

Démissions dans les exécutifs

➤ Taux de démission

- 11% selon liste SVE (15/137)
 - Mais inclut changement adjoint.e→maire
- 9% selon notre décompte (11/137)
 - Taux plus élevé dans les petites communes

➤ Entretiens avec cinq démissionnaires

- Relations interpersonnelles semblent facteur important de démission
 - Système maire-adjoint.e semble propice à ce type de problème
- Soutien des cinq personnes au passage à système CA
 - Plusieurs effets vertueux attendus

45 communes	11 conseils municipaux POUR	32 conseils municipaux CONTRE	Détail des votes et commentaires
Aire-la-Ville		X	A l'unanimité contre ce PL et pour le maintien du système actuel.
Anières	X		Principe de suppléance : 11 voix pour, 1 voix contre, 2 sans avis et 4 avis « mitigés ». PL : 11 voix pour, 1 voix contre, 2 sans avis et 3 avis « mitigés ». Les commentaires détaillés de chaque conseiller municipal figurent dans le courrier de réponse d'Anières.
Avully		X	A l'unanimité (moins 1 abst) contre le principe de suppléance et le PL.
Avusy		X	A l'unanimité (moins 2 abst) contre le principe de suppléance et le PL.
Bardonnex		X	9 voix contre et 5 voix pour le PL.
Bellevue		X	14 voix contre 2 voix pour et 2 abst. Rappel historique de la question de la suppléance dans les conseils municipaux (PL 11713) et mention de la position défavorable de l'ACG. Le bureau du conseil considère les dispositions du PL comme insuffisamment restrictives quant aux modalités de remplacement qui devraient être limitées à des absences justifiées d'une durée de quelques mois et non pas à des remplacements ponctuels et relève les demandes répétitives de consultation sur un même objet depuis 5 ans.
Bernex			Le courrier a été transmis au président et traité par le bureau du conseil, qui a fait suivre aux conseillers pour qu'ils puissent y donner suite individuellement si souhaité. Le bureau n'a pas décelé un caractère impératif à fournir une réponse et il a opté pour laisser l'initiative à chacun de ses membres de donner sa propre réponse. Aucun membre du conseil n'a transmis un avis.

PL 12584 sur la suppléance dans les conseils municipaux

mardi 20 avril 2021

45 communes	11 conseils municipaux POUR	32 conseils municipaux CONTRE	Détail des votes et commentaires
Carouge		X	10 voix pour, 20 voix contre et 3 abst. <u>Détail</u> Pour : 6 PLR, 1 Ve, 3 PDC/Vlib (10) Contre : 9 S, 3 PLR, 7 Ve, 1 PDC/Vlib (20) Abst : 1 PLR, 1 Ve, 1 PDC/Vlib (3)
Cartigny		X	Grande majorité contre car ils estiment que ce système n'est pas adapté pour les petites communes pour lesquelles il est déjà difficile de trouver le nombre de candidats. Ils ne voient pas la nécessité d'instaurer ce changement qui ajoute de la complexité. En revanche, ils estiment que ce système pourrait faire sens dans les grandes communes où les partis politiques sont représentés.
Chancy		X	9 voix contre et 3 abst.
Choulex		X	Prise de position en défaveur du PL.
Chêne-Bougeries	X		Majorité en faveur du PL mais réserves émises par une minorité qui considère que le roulement engendré par des démissions en cours de législature risque d'être accentué par l'introduction de suppléants peu motivés par un statut de « remplaçants ». Les difficultés qu'auraient ces suppléants à prendre en charge des dossiers qu'ils ne connaissent pas, avec le risque de complexifier et de ralentir les travaux a également été mentionné.
Chêne-Bourg		X	Principe de suppléance : 10 voix contre 7 voix pour et 2 abst. PL : 12 voix contre 5 voix pour et 2 abst.
Collex-Bossy		X	Le conseil s'est prononcé à l'unanimité en défaveur de la modification proposée dans le PL.
Collonge-Bellerive		X	13 voix contre et 10 voix pour. <u>Détail</u> Pour : 6 PDC, 2 AL.T, 2 Vlib (10)

45 communes	11 conseils municipaux POUR	32 conseils municipaux CONTRE	Détail des votes et commentaires
			<p>Contre : 13 PLR (13)</p> <p>Vlib : recommandation d'abaisser le seuil à 3 membres élus pour avoir un 2^e membre suppléant, au lieu des 6 prévus. Raisons avancées pour le seuil de 3 : le poids de la fonction plus fort pour les petits groupes, donc les risques d'avoir besoin de suppléants seraient plus grands - de plus, pour les petites communes ayant peu d'élus, ce seuil de 6 serait encore plus difficile, même pour des partis de taille moyenne, ou si l'élection avait un nombre particulièrement important de partis (y compris communaux) - il est ressenti comme ayant plus d'impacts négatifs sur les candidatures féminines dans les plus petits partis en n'abaissant pas le seuil à 3.</p>
Cologny	X		<p>Principe de suppléance : 12 voix pour 7 voix contre et 1 abst.</p> <p>PL : 9 voix pour 5 voix contre et 6 abst.</p>
Confignon	X		<p>En faveur du principe de suppléance, le conseil n'a cependant pas souhaité se prononcer à nouveau sur cette question sachant qu'il l'a fait dans le cadre du processus de consultation institutionnel de l'ACG. Le conseil relève que cette manière de procéder est inhabituelle, notamment avec la demande que chaque conseiller municipal puisse s'exprimer individuellement.</p>
Corsier	X		<p>11 membres sur 17 ont pris position sur ce PL. Une majorité y est favorable mais certaines interrogations ont été exprimées notamment sur la prestation de serment, la nature des absences, l'inutilité de la présence de suppléants dans une petite commune et la crainte d'un manque d'implication de ces conseillers « de seconde zone » est également relevée. Le principal argument positif est la présence assurée des conseillers pour chaque groupe, respectant de ce fait la proportionnalité des forces élues.</p>

45 communes	11 conseils municipaux POUR	32 conseils municipaux CONTRE	Détail des votes et commentaires
Céligny		X	Lors des dernières élections, il n'y a eu qu'une seule liste. Vu la taille de Céligny, des suppléants ne sont pas nécessaires.
Dardagny		X	A l'unanimité contre le principe de suppléance.
Genthod	X		Majorité en faveur de la suppléance. Une minorité du conseil n'est convaincue ni par son besoin, ni sa concrétisation. Un tel système permettrait de garder l'équilibre politique entre les partis durant les votes en cas d'absence d'un membre. Il apparaît à plusieurs membres que le système de suppléance concerne plutôt les grandes communes. L'argument qu'un tel système diminuerait le nombre de démissions en cours de législature n'a pas fait l'unanimité. Néanmoins, il est possible qu'il incite les personnes qui pourraient bénéficier d'un congé parental à s'engager. Il est relevé que si le PL est accepté, il faudra intégrer des suppléants affectés de droits et obligations, devant se tenir à disposition et au courant, mais potentiellement peu sollicités. Ce dernier point fait craindre que l'effort d'information nécessaire, sans assurance de participation aux débats, rende le recrutement difficile. A l'inverse, il pourrait s'agir d'une motivation pour les viennent-ensuite, non élus, qui y trouveraient une opportunité de participer à la politique communale, même sur une courte durée. De plus, le projet est cohérent avec le système de milice suisse.
Grand-Saconnex	X		A l'unanimité pour le PL (moins 1 abst) : 20 voix pour 0 voix contre.
Gy		X	Principe de suppléance et PL : 6 voix contre et 1 voix pour. Eléments avancés : la méconnaissance par les suppléants des dossiers à traiter et des prises de décisions liées et le fait qu'il n'y ait pas de

45 communes	11 conseils municipaux POUR	32 conseils municipaux CONTRE	Détail des votes et commentaires
Herrance		X	<p>« viennent ensuite » sur la plupart des listes initiales.</p> <p>L'unanimité des membres présents n'est pas favorable à la modification de la LAC visant à l'introduction de suppléants.</p> <p>La constitutionnalité de la démarche interpellée. Bien que cette remarque ait été effectuée lors de la précédente consultation en 2015, aucune réponse adéquate ne semble y avoir été apportée. La légitimité démocratique des suppléants est faible au regard de celle des conseillers élus, créant une distorsion entre les membres d'une même enceinte. Selon des arrangements internes aux partis, des suppléants pourraient être amenés à siéger plus que des conseillers élus, ce qui irait à l'encontre de la volonté populaire.</p> <p>L'implication attendue des suppléants ainsi que leur disponibilité semblent disproportionnées au regard de leur statut. En effet, s'agissant d'un mandat « sur appel », ledit suppléant devrait pour être performant, connaître l'ensemble des dossiers traités en commission et au conseil.</p> <p>Les conseillers peuvent déjà s'y faire remplacer par les membres de leur parti/liste. On pourrait craindre également que l'implication des conseillers soit impactée négativement par la présence de suppléant, en désresponsabilisant les élus titulaires, ceux-ci étant amenés à s'absenter plus facilement pour des motifs non-impératifs.</p> <p>Toutefois, si l'introduction d'une suppléance n'a pas été jugée pertinente, le conseil relève cependant qu'il serait enclin à soutenir une modification de la LAC visant à sanctionner un conseiller municipal qui ne remplirait pas assidûment le mandat qui lui a été confié par les électeurs.</p>
Jussy		X	Préavis défavorable : la composition du conseil

PL 12584 sur la suppléance dans les conseils municipaux

mardi 20 avril 2021

45 communes	11 conseils municipaux POUR	32 conseils municipaux CONTRE	Détail des votes et commentaires
Lacognex		X	<p>relève d'une entente communale plutôt que d'équilibres politiques et de consignes de vote précises.</p> <p>Le conseil a fonctionné à 12 élus pendant un temps sans que le fonctionnement démocratique en soit affecté.</p> <p>Les connaissances spécifiques des sujets traités ne permettraient pas à une personne d'entrer en cours de législation, pour une durée indéterminée, sans la légitimité des urnes.</p> <p>Il est compliqué de trouver des volontaires sur les listes et il le serait encore plus pour trouver des suppléants qui devraient attendre une situation dramatique pour endosser le rôle de conseiller municipal.</p> <p>L'ensemble du conseil s'est prononcé défavorablement au principe d'inscrire dans la LAC le système spécifique de suppléance proposé.</p> <p>Peu de membres sont absents lors des séances, aussi cette disposition ne sera guère d'utilité. Il serait très contraignant de tenir informés ces suppléants qui n'interviendront, de fait, quasi jamais dans les débats.</p> <p>Lors des élections, le nombre de candidats équivalait au nombre de conseillers à élire. Le conseil ne dispose pas de « viennent ensuite » et la disposition ne serait donc pas applicable.</p>
Lancy		X	<p>16 voix contre, 15 voix pour et 5 abstentions (vote nominal transmis avec la prise de position).</p>
Meinier		X	<p>Préavis négatif sur le principe de suppléance et le PL : cette modification de la LAC avait déjà été soumise au conseil en 2019 et ce dernier l'avait préavisée négativement par 0 voix pour, 9 voix contre et 4 abst sur 13 conseillers présents. Cette prise de position a été validée</p>

45 communes	11 conseils municipaux POUR	32 conseils municipaux CONTRE	Détail des votes et commentaires
			<p>par les élus actuels.</p> <p>Ce projet serait probablement utile pour les grandes communes, dont les membres du conseil municipal officient en collaborant avec leurs partis politiques respectifs ; une voix pourrait faire basculer une tendance politique, une suppléance pourrait donc permettre d'éviter ces situations.</p> <p>Mais pour les petites communes, des suppléants compliqueraient l'organisation des séances, la transmission des dossiers traités, la gestion des indemnités etc. Il semble par ailleurs difficile de motiver des suppléants tout au long de la législature s'ils ne sont présents qu'occasionnellement et il est difficilement imaginable qu'un suppléant suive des dossiers à distance pour être à jour en cas de remplacement ponctuel.</p> <p>Pour la population qui a choisi ses élus, il semble particulier de se faire représenter politiquement par des suppléants non élus. Enfin, comment se passerait l'assermentation des élus : les suppléants devraient-ils être également assermentés lors de la séance d'installation ?</p>
Meyrin	X		<p>Sondage sur le principe de suppléance et le PL : 23 voix pour 10 voix contre et 2 abst.</p> <p>Détail Pour : 3 MCG 5 UDC 5 PDC/ML 8 Ve 2 S (23) Contre : 5 PLR 5 S (10) Abst : 2 S (2)</p>
Onex	X		Sondage en ligne : 24 voix pour et 2 abst.
Perly-Certoux		X	<p>17 voix contre et 1 abst (confirmant le préavis rendu en 2019).</p> <p>Les modalités d'application du PL sont lacunaires et posent des questions pour lesquelles aucune réponse n'a pu être fournie.</p>

45 communes	11 conseils municipaux POUR	32 conseils municipaux CONTRE	Détail des votes et commentaires
Plain-les-Ouates		X	Principe de suppléance : 12 voix contre 7 voix pour et 2 abst. PL : 12 voix contre 5 voix pour et 4 abst.
Pregny-Chambésy		X	PL : 12 voix contre 1 voix pour et 4 abst.
Presinge		X	Préavis défavorable car en tant que petite commune, ils ont beaucoup de peine à trouver un nombre suffisant de candidats pour les élections, ce qui rend ce projet difficilement applicable, sans compter la difficulté pour les suppléants de suivre les dossiers traités en séance.
Puplinge		X	9 voix contre 4 voix pour et 2 abst sur la proposition d'instaurer des conseillers municipaux suppléants.
Russin		X	7 voix contre 2 voix pour (vote nominal et courtiels contenant les avis de chacun). Les 3 membres de l'exécutif se sont également prononcés en défaveur.
Satigny		X	Principe de suppléance et PL : 8 voix contre 6 voix pour et 3 abst.
Soral		X	L'ensemble des membres s'est prononcé défavorablement au principe puisque, historiquement, des absences prolongées ont rarement été constatées. La problématique liée à la méconnaissance des dossiers sur lesquels devraient travailler les suppléants a également été évoquée.
Thônex		X	Sur les 4 groupes représentés, PLR, PDC/Vlib et UDC sont contre alors que l'Alternative Thônex (ALT) est pour.
Troinex		X	Majorité contre mais les avis sont partagés (certains groupes contre, d'autres divisés et un groupe pour).

45 communes	11 conseils municipaux POUR	32 conseils municipaux CONTRE	Détail des votes et commentaires
Vandoeuvres		X	<p>Les besoins des petites et des grandes communes ne sont pas les mêmes et ils souhaiteraient voir cette distinction dans la loi.</p> <p>La rémunération pour les communes qui ne fonctionnent pas avec des jetons de présence serait compliquée, y aurait-il une autonomie des communes sur ce point ?</p> <p>Ils auraient souhaité voir un règlement d'application qui soit simple pour une petite commune.</p> <p>PL : objectifs louables de rendre la fonction plus compatible avec les agendas chargés tout en encourageant la relève, même si le fonctionnement actuel permet d'assurer le remplacement de chaque commissaire lors des commissions. En cas d'empêchement de longue durée, une démission devrait être préférée à la solution d'une suppléance.</p> <p>Cette solution apparaît peu adaptée à des communes de petite taille. Elle est susceptible d'occasionner un surcroît de travail pour l'administration communale qui devrait assurer son application.</p>
Vernier		X	<p>18 voix contre 9 voix pour et 4 abst. Suite à la consultation, adoption d'une résolution qui déclare que le conseil est défavorable au PL.</p>
Versoix			<p>Les réponses reçues des conseillers municipaux à l'issue de cette consultation montrent qu'il n'y a pas d'unanimité de point de vue au sein des 4 groupes politiques, soit sur le principe, soit sur les conditions de participation des suppléants.</p>
Veyrier	X		<p>Les députés de ces 4 groupes (PLR, PDC, PS, Ve) au Grand Conseil sauront refléter ces positions diverses lors de l'examen du PL.</p> <p>21 voix pour et 3 voix contre.</p>

45 communes	11 conseils municipaux POUR	32 conseils municipaux CONTRE	Détail des votes et commentaires
Ville de Genève	X		<p>n'ont à l'heure actuelle pas de relève et s'organisent entre eux, trois. Ils ne savent pas comment sera organisé leur parti à l'avenir.</p> <p>61 voix pour 19 voix contre.</p> <p>Détail Pour : 19 S, 7 EAG, 18 Ve, 8 PDC, 2 PLR, 7 MCG (61) Contre : 12 PLR, 7 UDC (19)</p> <p>Si la LAC devait être modifiée sur le principe de la suppléance, le Bureau du conseil se réserve le droit d'adopter des critères et des modalités qui correspondent au fonctionnement d'un délibératif communal tel que celui de la Ville de Genève et qui seront inscrites dans son règlement.</p> <p>Le détail de la position du PLR et d'EAG figure dans le courrier de réponse.</p>