

*Date de dépôt : 21 mai 2021*

## **Rapport**

**de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle du Conseil d'Etat modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Conseil administratif des communes)**

### **Rapport de M. Jean-Marie Voumard**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des affaires communales, régionales et internationales s'est réunie le 4 et 18 mai 2021 pour étudier ce projet de loi émanant du Conseil d'Etat, sous la présidence de M. Thierry Cerutti.

Ces travaux ont eu lieu avec l'aide précieuse de M<sup>me</sup> Tina Rodriguez et du procès-verbaliste M. Christophe Vuilleumier, qu'ils soient ici remerciés pour leur travail.

### **Présentation du PL par MM. Thierry Apothéloz, Conseiller d'Etat et M. Bernard Favre, Secrétaire général adjoint, DCS**

M. Apothéloz prend la parole et déclare avoir été alerté en 2019 par le nombre de démissions de conseillers municipaux et de conseillers administratifs. Il remarque qu'un « groupe de sages » a dès lors été constitué pour comprendre les tenants et aboutissants de cette problématique et il mentionne que l'un des éléments qui est ressorti de l'analyse relevait des adjoints qui n'ont pas de capacité formelle d'engagement. Il note par ailleurs que les maires de communes de moins de 3 000 habitants sont fatigués, raison pour laquelle une réflexion a été menée aboutissant à une proposition visant à établir des conseils administratifs dans toutes les communes.

Il mentionne que cette proposition a été accueillie favorablement par les adjoints ainsi que par les maires qui considèrent qu'il s'agit d'une reconnaissance légitime. Il mentionne qu'une proposition de principe a été soumise à l'ACG, laquelle l'a accepté favorablement.

Il remarque qu'il a été ensuite nécessaire de formuler juridiquement cette proposition qui a été une nouvelle fois soumise à l'ACG, laquelle a suggéré la possibilité d'augmenter le nombre d'exécutifs de 3 à 5. Il précise que le Conseil d'Etat n'a pas retenu cette possibilité. Il observe que le PL est relativement bref, ce qui rendra ce texte particulièrement compréhensible pour la population qui devra se prononcer puisqu'il est de nature constitutionnelle.

Le président demande pourquoi la proposition de l'ACG d'augmenter le nombre d'exécutifs de 3 à 5 a été refusée par le Conseil d'Etat.

M. Apothéloz répond que la lisibilité politique de cette proposition n'est pas suffisamment aboutie pour la population.

M. Favre précise que cet enjeu est essentiel. Il rappelle que jadis les communes n'existaient pas avant d'être désignées par l'autorité cantonale. Et il remarque que c'est en 1848 que le peuple a désigné les élus municipaux dont les compétences se sont progressivement accrues. Mais il précise que cette évolution ne s'est pas accompagnée symétriquement d'un cadre institutionnel.

Le président observe que les communes des autres cantons connaissent pourtant plus de trois magistrats et il se demande s'il n'aurait pas été intéressant d'augmenter le nombre des exécutifs à 5 pour les communes de plus de 30 000 habitants, et à 7 pour les communes de plus de 150 000 habitants.

M. Favre répond que ce n'est pas l'ACG qui s'est prononcé sur cet aspect, mais seulement certains de ses membres. Il rappelle que dans les autres cantons, les communes ont beaucoup plus de compétences, s'assurant ainsi de la scolarité obligatoire ou de l'aide sociale. Il ajoute qu'il est donc normal que les exécutifs de ces communes soient plus fournis. Il mentionne par ailleurs qu'il n'y a pas forcément d'organe délibératif dans ces communes à l'exception du conseil général dans certaines d'entre elles.

Un député PDC remercie le département pour sa proposition constitutionnelle. Il mentionne en effet que dans les petites communes, les adjoints n'ont même pas le droit de vote. Il pense par ailleurs que la proposition du président est intéressante mais il estime que les fonctionnements dans les autres cantons sont trop différents par rapport à Genève.

Il remarque en outre que les conseillers administratifs savent très bien déléguer aux présidents de commission des délibératifs certaines compétences. Il ajoute que le jour où des regroupements de communes seront opérés, il sera possible de réévaluer la situation et d'augmenter le nombre d'exécutifs.

Il signale encore qu'il serait possible de voter ce PL immédiatement, mais il pense qu'il serait sans doute raisonnable d'auditionner les magistrats de certaines communes comme celle de Vernier.

Un commissaire S demande si toutes les lois afférentes à cette modification constitutionnelle sont automatiquement modifiées. Il demande alors ce qu'il en est de la durée de mandat de la présidence par rapport à la Ville de Genève.

M. Favre répond que les modifications législatives devront être soumises au Grand Conseil. Il ajoute que le parlement sera donc saisi d'une gerbe de modifications législatives si ce PL est accepté. Il remarque que des éléments de toilettage pourraient en outre être ajoutés. Il rappelle alors qu'en Ville de Genève, il n'est pas possible d'être maire deux ans de suite.

Ce même député demande ce que pense le Conseil d'Etat de la discrimination dont seule la Ville de Genève ferait l'objet.

M. Favre répond que le Conseil d'Etat ne s'est pas penché sur cet aspect. Il ajoute qu'il y aurait en effet une restriction particulière touchant la Ville de Genève et il remarque qu'il serait dès lors nécessaire de se pencher sur la pertinence de cette discrimination.

Un député S demande si c'est le même type de démotivation qui sous-tend la mise en œuvre de ce PL que celui portant sur les suppléants.

M. Favre répond que les raisons sont assez distinctes. Il rappelle qu'il a été démontré que c'était des causes extérieures au conseil municipal qui étaient les raisons principales des démissions des conseillers municipaux alors que dans le cadre de ce projet il s'agit plutôt d'une réflexion de fonds sur le principe institutionnel de l'exécutif communal. Il rappelle en outre que sous l'angle juridique, le maire qui est le seul à pouvoir engager sa commune endosse une charge très lourde.

### **Audition de MM. Xavier Magnin, président de l'ACG et M. Philippe Aegerter, Directeur juridique, de l'ACG.**

M. Magnin prend la parole et remercie la Commission pour cette audition. Il mentionne que l'assemblée générale de l'ACG de décembre 2020 s'est prononcée à 97% en faveur de ce projet.

Il observe que seule la Ville de Genève, avec ses plus de 50 000 habitants, aurait 5 conseillers administratifs, les autres communes ayant 3 conseillers administratifs. Il explique encore que l'ACG a demandé à l'ensemble des exécutifs communaux leur opinion sur la question et il observe que les arguments plaidant en faveur de ce projet qui ont été avancés sont : la motivation des adjoints, les décisions collégiales, une facilitation du travail des partenaires, l'impossibilité d'une personnification de l'autorité communale et une décharge des tâches du maire. Il ajoute que les communes plus réticentes ont mis en avant la reconnaissance du travail du maire, et la crainte de la fuite des adjoints. Il signale en outre que le projet propose la possibilité d'un maire tournant afin que chaque conseiller administratif puisse endosser une année cette fonction.

Il mentionne ensuite que la question du nombre de conseillers administratifs s'est posée, en rappelant qu'il est question ici d'une modification constitutionnelle. Il estime dès lors que cet aspect pourrait être réglé au besoin dans la LAC. Il signale, cela étant, que ce point n'a pas été tranché par l'ACG et il remarque se contenter de soulever cette question devant la Commission. Il déclare donc que le constat semble évident avec une majorité des communes en faveur de ce projet.

Le président déclare qu'il se posait également cette question sur le nombre de conseillers administratifs en rappelant qu'il existe quatre grosses communes : Vernier, Meyrin, Lancy et Onex. Il se demande par ailleurs si les magistrats de la Ville de Genève sont débordés et s'ils aimeraient être plus nombreux. Il mentionne qu'il pourrait être imaginable d'avoir un nombre crescendo de magistrats, de 3 à 7, en fonction de la taille de la commune.

M. Magnin répond que l'idée évoquée par certains était de laisser aux communes une marge allant de 3 à 5 membres, avec toutes les difficultés d'harmonisation que cette latitude pourrait engendrer. Il précise que ce sont les petites communes qui ont soulevé cette question, petites communes dont les maires assument presque entièrement l'ensemble de la charge politique et administrative. Il rappelle que les grandes communes ont les moyens de mettre en place une administration, contrairement aux petites communes.

Le président acquiesce en remarquant qu'il est vrai que les maires des petites communes ont beaucoup plus de travail que dans les grosses communes, tout en étant moins bien rémunérés.

Un député S demande ce qu'il en est de la question du tournus des maires et si l'option de conserver la même personne à cette charge durant plusieurs années est pertinente.

M. Magnin répond que certaines petites communes ont cette préoccupation et il mentionne que conserver cette disposition, comme elle existe pour le moment, soulage et rassure quelques communes. Il rappelle qu'il faut en outre une majorité au sein du conseil administratif pour ce faire.

Un député S demande quelle est la différence entre l'engagement d'un fonctionnaire et la rémunération d'un conseiller administratif.

M. Magnin répond qu'il est moins cher d'avoir cinq conseillers administratifs que deux fonctionnaires.

Le président rappelle que les rémunérations des exécutifs communaux sont parfois ridicules.

M. Magnin rappelle qu'un texte de loi voté il y a trois ans a permis d'améliorer l'ordinaire des magistrats communaux avec l'établissement d'un plancher.

Un commissaire S demande si le calendrier de traitement de cet objet a une importance significative pour les communes.

M. Magnin acquiesce en mentionnant qu'il ne faudrait pas perturber la bonne marche de la législature actuelle et faire coïncider ce projet avec la législature de 2025.

Ce même député observe donc qu'entre 2021 et 2025 il n'y a pas d'urgence. Mais il rappelle qu'il y a toutefois une kyrielle de bases légales à modifier et il imagine qu'il sera nécessaire de consulter l'ACG à ce propos.

M. Magnin acquiesce.

## **Discussion interne**

Le président demande ensuite si les commissaires souhaitent auditionner la Ville de Genève. Cas échéant, il relève qu'aucune autre audition n'est demandée.

Un député PDC demande s'il y a bien un conseiller administratif à mi-temps à Vernier.

Le président répond par la négative.

Il mentionne toutefois que lorsqu'il siégeait dans l'exécutif communal de Vernier, le calcul des gages était estimé sur la base d'un mi-temps. Il pense que cet usage a généré l'idée que les magistrats de sa commune travaillaient officiellement à mi-temps.

Ce même député demande si le temps passé et la rémunération au sein de cette commune permettait de faire le travail correctement.

Le président répond que le rôle d'un magistrat dans une grosse commune n'est pas de faire de l'opérationnel. Il comprend que cela soit le cas dans les petites communes. Il précise qu'il ne se chargeait pas d'opérationnel lorsqu'il était magistrat à Vernier et se concentrait sur les décisions. Il rappelle que ce sont les réunions qui sont très chronophages.

Un député PDC déclare que son souci porte sur les villes qui ont une certaine importance. Il comprend donc bien la réalité d'une commune de cette taille.

M. Favre, Secrétaire général adjoint du DCS, intervient et rappelle qu'il ne s'agit pas d'un PL qui répond à une préoccupation cosmétique. Il mentionne que ce projet vient répondre à une situation d'urgence liée à un statut de plus en plus difficile à assumer pour les maires et leurs adjoints et des démissions de plus en plus fréquentes au cours des dernières législatures dans les communes de moins de 3000 habitants. Il rappelle que les charges sont de plus en plus importantes pour les maires, notamment en raison des contraintes légales. Il déclare que c'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat invite la Commission à se concentrer sur ces aspects.

Il mentionne par ailleurs qu'il faudrait adopter ce projet assez tôt, soit avant la fin de cette année, pour que la votation populaire puisse se dérouler l'année prochaine, et pour que les candidats puissent se former assez vite. Il rappelle encore que c'est le Grand Conseil qui, dans la dynamique de réforme dans son ensemble, a imposé une amélioration des rémunérations dans les communes en observant que certaines n'ont pas adopté d'assurance perte de gain. Il rappelle qu'un maire gagne 36 000.- par année alors qu'il assume des tâches importantes. Cela étant, il observe que plusieurs communes ont été au-delà de ce plancher avec une bonne compréhension des conseils municipaux. Il rappelle encore que ce PL avait été proposé par un député il y a plus de vingt ans mais que la majorité des maires s'était alors opposée, ce qui n'est plus le cas de nos jours.

Un commissaire S se demande s'il ne faudrait pas fixer dans la LAC les éléments intéressants comme le nombre de magistrats plutôt que dans une loi constitutionnelle. Il se demande par ailleurs s'il n'est pas délicat d'exiger un travail administratif de la part de personnes élues rémunérées à minima en lieu et place d'engager du personnel administratif. Il se demande dès lors si ce projet permettra bien de pallier le problème des démissions.

M. Favre déclare qu'il aurait été intéressé de connaître la position de l'ACG à l'égard du nombre de magistrats. Il mentionne, cela étant, qu'il sera suffisamment tôt, dans le courant de la prochaine législature, de réfléchir aux mesures à prendre. Il observe encore ne connaître aucune commune, à

l'exception de Chancy, qui ne pourrait pas se permettre d'engager du personnel administratif.

Un député S demande ce qu'il faut comprendre par la « réforme dans son ensemble » et de combien de PL il est question. Il rappelle que le PL 12537 adopté en 2020 qui prévoit une modification de la LAC et de son article 9 traite des compétences des présidents des conseils municipaux.

M. Favre répond que certaines réformes ont déjà été adoptées à l'égard de la gouvernance des communes comme : le PL qui abrogeait le double statut de maire et de président du conseil municipal dans quatre communes ; la date d'adoption des budgets municipaux prolongée jusqu'au 31 décembre ; la discussion sur les adjoints et la discussion sur la prolongation du délai permettant aux communes d'avoir un exercice déficitaire suite à l'entrée en vigueur de RFFA. Il déclare qu'il est aujourd'hui question d'une réforme portant sur le pouvoir exécutif dans l'ensemble des communes qui connaissent un régime datant de l'époque napoléonienne.

Un député S demande encore si le PL 12537 est bien entré en vigueur.

M. Favre acquiesce en déclarant qu'il n'y a plus de maire qui préside des conseils municipaux.

## Vote

### *1<sup>er</sup> débat*

Le président passe au vote sur l'entrée en matière du PL 12913 :

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

***L'entrée en matière du PL 12913 est adoptée à l'unanimité.***

Le deuxième débat est accepté sans modification.

### *3<sup>e</sup> débat*

Le président passe au vote du PL 12913 :

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

***Le PL 12913 est adopté à l'unanimité.***

Mesdames et Messieurs les députés,

A l'unanimité, la commission a accepté ce projet de loi qu'elle vous recommande de suivre.

## **Projet de loi constitutionnelle**

**(12913)**

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)**

**(A 2 00)** (*Conseil administratif des communes*)

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

### **Art. 1      Modifications**

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012  
(Cst-GE – A 2 00), est modifiée comme suit :

#### **Art. 141, al. 2, lettre b (nouvelle teneur) et lettre c (abrogée)**

<sup>2</sup> Il est composé :

- b) d'un conseil administratif de 3 membres dans les autres communes.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.