

Diffusion
Mmes Salerno
Alder
MM. Pagani
Kanaan
Barazzone
Mmes Charollais
Malignac
Luthi
Böhler
Demazure
MM. Buzzini
Burri
Blanchot
Krebs
Chrétien
Lupini
Vicente
Mermillod
Schweri
SCM
Service juridique
Dossiers-documentation

04307-2019

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

Ville de Genève
Administration centrale

Reçu le: 26 SEP. 2019

Séance CA du:

Décision:

A traiter par:

Copies:

ARRÊTÉ

annulant la délibération PR-1282 A du 25 juin 2019 du conseil municipal de la Ville de Genève

25 septembre 2019

LE CONSEIL D'ÉTAT

Vu la délibération du conseil municipal de la Ville de Genève du 25 juin 2019;

vu la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE – A 2 00), notamment l'article 137;

vu la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC – B 6 05), notamment les articles 24, 30, 48, 88 et suivants;

vu le règlement du conseil municipal de la Ville de Genève du 16 avril 2011 (RCM – LC 21 111);

vu le déroulement de la procédure de délibération lors de la séance du conseil municipal du 25 juin 2019;

vu le signalement de ces faits par courrier recommandé du 27 juin 2019 adressé à Monsieur le Conseiller d'Etat Thierry Apothéloz, chargé du département de la cohésion sociale (DCS), par Madame la conseillère municipale Maria Pérez;

vu la demande de positionnement adressée le 12 août 2019 par le DCS au Bureau du conseil municipal;

vu la réponse du Bureau du conseil municipal, du 4 septembre 2019;

vu l'avis de droit fourni par le Bureau du conseil municipal en annexe à sa réponse et annexé au présent arrêté;

attendu en droit que:

1. L'article 17 de la loi sur l'administration des communes (LAC – B 6 05) indique que le règlement du conseil municipal fixe la procédure des délibérations.
2. Le conseil municipal de la Ville de Genève a fait usage de ce droit en édictant son règlement du conseil municipal (ci-après RCM).
3. Le RCM prévoit, à son article 68, le droit pour chaque membre du conseil municipal d'exercer, "par écrit et à tout moment", son droit à déposer une motion d'ordre.
4. Le RCM fixe la procédure de traitement des délibérations à ses articles 90 et suivants.
5. Selon l'article 90 RCM, le premier débat porte sur le texte de la délibération ou sa version amendée par la commission qui l'a traité.

6. Au terme de l'article 91 RCM, le deuxième débat suit immédiatement le premier débat et se limite au vote des amendements issus du premier débat et des conclusions de l'initiative du conseil municipal ou du projet de délibération.
7. Enfin, l'article 92 RCM prévoit qu'un troisième débat peut être demandé. Si c'est le cas, la discussion est ouverte sur la base de l'objet tel qu'il a été proposé lors du premier débat au conseil municipal et il peut reprendre toutes les questions traitées dans le deuxième.
8. Au premier débat, en application de l'article 90, alinéa 3 RCM, et au troisième débat, il peut être formé des amendements et des sous-amendements. Ils sont déposés au bureau du conseil municipal, par écrit et signés de leurs auteurs.

attendu que, lors du 3^{ème} débat, le 25 juin 2019 à 18h40, le conseil municipal a adopté, par 36 oui contre 28 non, un amendement ajoutant un 6^e article à la PR-1282;

attendu que, à 18h41, le conseil municipal a rejeté, par 26 oui contre 36 non, la PR-1282 A dans son ensemble;

attendu que, après une interruption de séance, la Présidente du conseil municipal a annulé les précédents votes de sa propre initiative, sans que cela résulte d'une motion d'ordre,

ARRÊTE :

1. La délibération du conseil municipal de la Ville de Genève du 25 juin 2019 approuvant la PR-1282A autorisant le Conseil administratif:
 - à réaliser la mutation parcellaire prévue par le dossier de mutation 7/2019 établi par le bureau Géomètres Associés Ney & Humi S.A. en date du 20 février 2019, et à le convertir en acte authentique;
 - à vendre au Cabinet d'investissements fonciers SA (GIF), les sous parcelles de la commune de Vernier 4222B d'une surface de 5 m² et 5579B d'une surface de 307 m², toutes deux propriétés de la Ville de Genève, pour un prix total de 900 000 francs, selon le dossier de mutation 7/2019 établi par le bureau Géomètres Associés Ney & Humi S.A. en date du 20 février 2019, permettant la réalisation complète de l'immeuble D, sis route de Vernier 113,

viole le règlement du conseil municipal de la Ville de Genève dans sa procédure d'adoption, et, partant, cet acte n'est pas approuvé.

2. Le présent arrêté constitue une décision au sens de l'article 4 de la loi sur la procédure administrative (LPA – E 5 10). Un délai de recours de 30 jours dès sa notification est ouvert, conformément à l'article 62, alinéa 1, lettre a LPA, auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice. L'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant. Il contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve (article 65, alinéa 1 et 2 LPA).

Communiqué à :
Ville de Genève



Certifié conforme,
La chancelière d'Etat :

Annexe mentionnée

BUREAU DU CONSEIL MUNICIPAL
DE LA VILLE DE GENEVE
Rue Pierre-Fatio 17
1204 GENEVE

Anticipé par courrier électronique

CMS von Erlach Poncet SA
Rue Bovy-Lysberg 2
Case postale 5824
1211 Genève 11
Suisse

T +41 22 311 00 10
F +41 22 311 00 20

cms.law

David HOFMANN
Avocat / Docteur en droit
david.hofmann@cms-vep.com

**Concerne: procédure de vote lors de la séance du Conseil
municipal de la Ville de Genève du 25 juin 2019
concernant le rapport PR-1282 A**

Le 2 septembre 2019

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les membres du Bureau,

Je fais suite à votre demande du 29 août 2019 visant à obtenir un avis de droit portant sur les événements survenus le 25 juin 2019 lors du vote du rapport PR-1282 A par le Conseil municipal.

I. DOCUMENTS REMIS

1. Vous m'avez transmis les documents suivants :
 - a) Proposition PR-1282 du 20 décembre 2017 du Conseil administratif ;
 - b) Rapport de la Commission des finances du Conseil municipal PR-1282 A du 29 avril 2019 ;
 - c) Courrier du Conseiller d'Etat chargé du Département de la cohésion sociale (ci-après : DCS) du 12 août 2019 ;
 - d) Courrier de Mme Maria PEREZ au Conseiller d'Etat Thierry APOTHELOZ du 27 juin 2019 ;
 - e) Extrait du mémorial du 25 juin 2019 (fin du 3^{ème} débat au sujet de la PR-1282 A) ;

CMS von Erlach Poncet SA est inscrite au registre des avocats.
CMS von Erlach Poncet SA est membre de CMS, groupe d'études d'avocats européennes. Dans certains cas, CMS est utilisé à titre de marque ou de raison sociale de certaines ou de toutes les études membres du groupe. Vous trouverez des informations supplémentaires sous <https://cms.law>.

CMS Implantations : Aberdeen, Alger, Amsterdam, Anvers, Barcelone, Belgrade, Berlin, Bratislava, Bristol, Bruxelles, Budapest, Bucarest, Casablanca, Dubai, Düsseldorf, Edimbourg, Francfort/Main, Genève, Glasgow, Hambourg, Hong Kong, Istanbul, Kiev, Cologne, Leipzig, Lisbonne, Ljubljana, Londres, Luxembourg, Lyon, Madrid, Milan, Mexico, Moscou, Munich, Muscate, Paris, Pékin, Podgorica, Prague, Rio de Janeiro, Rome, Sarajevo, Séville, Shanghai, Sofia, Strasbourg, Stuttgart, Tirana, Utrecht, Varsovie, Vienne, Zagreb et Zurich.

- f) Résultats des votes du « 24 » (*sic*)¹ juin 2019, à 18h40, 18h41 et 18h51 ;
- g) Courrier de Mme Delphine WUEST au Conseiller d'Etat Thierry APOTHELOZ du 1^{er} juillet 2019 ;
- h) Proposition d'amendement de M. le Conseiller administratif Rémy PAGANI à la PR-1282 A du 24 juin 2019.

II. EN FAIT

2. Le 20 décembre 2017, le Conseil administratif de la Ville de Genève a déposé la proposition PR-1282 en vue de l'ouverture de trois crédits pour un montant total brut de 16 150 000 francs et net de 10 368 504 francs, recettes déduites, destinés à l'acquisition d'une parcelle constructible, de la reprise des prestations exécutées pour le développement de l'autorisation de construire et de la construction d'un immeuble de logement et de surfaces commerciales sis route de Vernier 113, à Vernier. La proposition comprenait :
 - a) un projet de délibération I, avec 7 articles, concernant l'acquisition de la parcelle ;
 - b) un projet de délibération II, avec 4 articles, concernant l'achat des prestations d'architecte ;
 - c) un projet de délibération III, avec 6 articles, concernant la construction d'un immeuble.
3. Le 6 février 2018, le Conseil municipal a renvoyé cette proposition à la Commission des finances².
4. Le 29 avril 2019, le rapport de la Commission des finances chargée d'examiner la proposition du Conseil administratif du 20 décembre 2017 a été déposé par Mme la Conseillère municipale Patricia RICHARD (PR-1282 A).

En substance, la Commission des finances a adopté un amendement général qui autorise le Conseil administratif à vendre au CABINET D'INVESTISSEMENTS FONCIERS (CIF) les sous-parcelles de la commune de Vernier n° 4222B d'une surface de 5 m² et n° 5579B d'une surface de 307 m² pour un prix total de 900 000 francs.

L'amendement général – vente par la Ville au CIF au lieu d'acheter et de construire elle-même – a été accepté en commission par 12 oui (2 MCG, 2 DC, 3 PLR, 1 UDC et 4 S) et 2 non (2 EàG).

Le projet de délibération adopté par la commission comprend 5 articles.

¹ En réalité, c'est le vote du 25 juin 2019.

² PV des séances des 6 et 7 février 2018, p. 2, §11.

Il n'y a pas eu de rapport de minorité.

5. Le rapport PR-1282 A a été mis à l'ordre du jour de la session du Conseil municipal des 4/5 juin 2019, sous point 23.
6. Lors de la séance du 5 juin 2019, à 17h30, le 1^{er} et le 2^{ème} débat ont eu lieu et le projet a été accepté par 40 oui³, 0 abstention et 26 non⁴, soit 66 votes. Le 3^{ème} débat a ensuite été demandé ; selon le procès-verbal, « le troisième débat aura lieu ultérieurement »⁵.
7. Le 3^{ème} débat sur le rapport PR-1282 A a été mis à l'ordre du jour de la session du Conseil municipal des 24/25 juin 2019, sous point 11.
8. Le 24 juin 2019, à 18h26, M. le Conseiller administratif Rémy PAGANI a déposé un amendement à la PR-1282 A « par un article 6 », dont la teneur est la suivante :

« Article 6 – Le Conseil municipal autorise le Conseil administratif à constituer un droit de préemption conventionnel en faveur de la Ville de Genève sur la future parcelle 5851 de la commune de Vernier, propriété du CABINET D'INVESTISSEMENTS FONCIER SA (CIF). Le droit de préemption aura une durée maximum de 10 ans et s'éteindra de plein droit dès la première renonciation de l'exercice du droit de préemption par la Ville de Genève avant cette échéance ».

9. Le 3^{ème} débat sur le rapport PR-1282 A a eu lieu le 25 juin 2019, à 17h00. Le procès-verbal mentionne « délibération amendée par la commission acceptée en troisième débat (Mémo 7, 25.06.2019) »⁶.
10. Le 3^{ème} débat peut être résumé comme suit :
 - a) Début du 3^{ème} débat ;
 - b) Présentation par le représentant du Conseil administratif, y compris de l'amendement en matière de préemption ;
 - c) Diverses interventions de Conseillers municipaux : plusieurs Conseillers municipaux ont insisté sur le « projet B » sorti de la Commission des finances, à savoir la vente de la parcelle par la Ville. Il n'y a pas eu d'amendement visant à faire renaître le projet A (acquisition par la Ville) initialement proposé par le Conseil administratif ;
 - d) Dernière prise de parole avant le vote, donnée à Mme Uzma KHAMIS VANNINI⁷ ;

³ Oui : 7 MCG, 9 DC, 13 PLR, 2 S, 6 UDC et 3 HP.

⁴ Non : 6 EàG, 6 Ve, 12 S et 2 HP.

⁵ PV des séances des 4/5 juin 2019, p. 3, §23.

⁶ PV des séances des 24/25 juin 2019, p. 2, §11.

- e) Refus de la Présidente de donner la parole à M. Daniel SORMANNI ;
 - f) Lecture intégrale par la Présidente de l'amendement du Conseil administratif ;
 - g) (1^{er}) Vote (18h40) aboutissant à l'acceptation de l'amendement par 36 oui contre 28 non ;
 - h) Annonce par la Présidente : « *Cet amendement est accepté. Je vous fais maintenant voter le projet de délibération amendé article par article. Il y a donc six articles, puisque le sixième article vient d'être voté. Article premier, pas d'opposition, adopté, article 2, pas d'opposition, adopté, article 3, pas d'opposition, adopté, article 4, pas d'opposition, adopté, article 5, pas d'opposition, adopté, article 6, pas d'opposition, adopté – donc c'est l'amendement. Je fais voter la délibération amendée dans son ensemble, amendée par la commission. Le vote⁸ est lancé. Mise aux voix article par article et dans son ensemble, la délibération est refusée par 36 non contre 26 oui* » ;
 - i) A la suite du 2^{ème} vote, refusant la proposition dans son ensemble, il y a différentes interventions et exclamations peu compréhensibles. Seuls les propos de la Présidente et du Conseiller administratif Rémy PAGANI sont clairement retranscrits dans le texte destiné au Mémorial. La séance est suspendue quelques minutes ;
 - j) Selon l'enregistrement sonore, ce rejet du projet paraît avoir été une surprise tant pour la Présidente du Conseil municipal que pour le représentant du Conseil administratif ;
 - k) Après la suspension de séance, la Présidente du Conseil municipal annonce : « *Très bien, nous repassons au vote du tout.* » ;
 - l) Le Conseiller administratif Rémy PAGANI retire son amendement (concernant le droit de préemption) ;
 - m) Les cinq articles sont repris selon la formule « *article 1, pas d'opposition, adopté* » ;
 - n) La proposition dans son ensemble fait l'objet d'un vote qui aboutit à 51 oui, 2 abstentions et 13 non.
11. Il y a donc eu 3 votes successifs enregistrés par le système de vote électronique :

⁷ La présidente : « *Merci. La parole est à Mme Uzma Khamis Vannini, avant de passer au vote* ».

⁸ C'est le 2^{ème} vote de 18h41.

- a) un 1^{er} vote le « 24 juin 2019 » (recte : 25 juin 2019), à 18h40, intitulé « PR-1282 A 3^{ème} débat amendement M. Pagani vote nom » : 36 oui⁹, 0 abstention et 28 non¹⁰, soit 64 votes ;
- b) un 2^{ème} vote le « 24 juin 2019 » (recte : 25 juin 2019), à 18h41, intitulé « PR-1282 A 3^{ème} débat délib amendée » : 26 oui¹¹, 0 abstention et 36 non¹², soit 62 votes ;
- c) un 3^{ème} vote le « 24 juin 2019 » (recte : 25 juin 2019), à 18h51, intitulé « PR 1281 A 3^{ème} débat amendée par la commission vote nominal¹³ » : 51 oui, 2 abstentions et 13 non, soit 66 votes.
12. Le 27 juin 2019, Mme la Conseillère municipale Maria PEREZ, cheffe du groupe EàG (ci-après : « la plaignante »), a écrit au Conseiller d'Etat chargé du DCS, considérant que la séance du 25 juin 2019 avait été « le théâtre d'une scène digne du Père Ubu » lors du vote de la proposition PR-1282 A. Elle reproche au Bureau du Conseil municipal d'avoir décidé seul et sans consultation du Conseil municipal par un vote d'annuler les votes qui venaient d'avoir lieu et de recommencer depuis le début. Selon elle, « à ce moment-là 4 groupes politiques dont les avis sur l'objet en question divergeaient étaient cependant d'accord que le processus de vote qui venait d'avoir lieu avait été correctement observée par [la présidente]. Cependant, le Bureau du Conseil municipal a imposé unilatéralement sa décision de procéder à un nouveau vote et a annulé les précédents ». La Présidence du Conseil municipal aurait donc commis « abusivement » trois actes en suivant les « injonctions » du représentant du Conseil administratif : annulation des (deux) premiers votes, non-mise au vote du principe du nouveau vote, acceptation du retrait de l'amendement précédemment accepté. Faisant référence à la séparation des pouvoirs, elle demande au DCS de valider « les premiers votes » et de « déclarer donc la deuxième procédure de vote annulée ».
13. Le 1^{er} juillet 2019, Mme la Conseillère municipale Delphine WUEST, cheffe de groupe des Vert.e.s, a écrit au Conseiller d'Etat chargé du DCS pour appuyer la demande de Mme la Conseillère municipale « Maria PERREZ (sic), cheffe du groupe Essemble (sic) à Gauche ». Elle trouvait cette situation « regrettable et inquiétante du point de vue démocratique » ; elle demandait de valider les premiers votes et de procéder à l'annulation de la deuxième procédure de vote.
14. Le 12 août 2019, le Conseiller d'Etat chargé du DCS a écrit au Bureau du Conseil municipal pour lui demander sa détermination sur la procédure de vote et sa

⁹ Oui : 8 EàG, 5 Ve, 15 S, 6 UDC et 2 HP.

¹⁰ Non : 7 MCG, 7 DC, 14 PLR.

¹¹ Oui : 4 DC, 15 S, 6 UDC, 1 HP.

¹² Non : 8 EàG, 5 Ve, 6 MCG, 2 DC, 15 PLR.

¹³ Les mots « vote nominal » sont ajoutés à la main.

conformité. En raison de l'expiration du délai référendaire le 16 septembre 2019, un délai pour la détermination a été fixé au 4 septembre 2019.

15. A toutes fins utiles, dès lors que cela a été mentionné lors des débats, l'Office (cantonal) des autorisations de construire (OAC) a accordé le 2 novembre 2015 l'autorisation définitive de construire DD 105557 pour la construction d'un immeuble d'activités sur les parcelles 4220, 4221 et 4222, feuille 19, commune de Vernier ; cela correspond au 113, route de Vernier. Par publication dans la FAO des 26 octobre 2017 et 6 novembre 2018, cette autorisation a été prolongée.

III. EN DROIT

a) Généralités en matière d'organisation communale

16. L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50, al. 1 Cst. féd.¹⁴). Selon la jurisprudence, une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante¹⁵. Les privés peuvent invoquer l'autonomie communale, dans la mesure où cette garantie peut avoir un effet sur leur situation juridique ou de fait¹⁶.
17. Selon la Constitution cantonale, les structures et l'autorité de l'Etat sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs (art. 2, al. 2 Cst-GE¹⁷).
18. Les communes sont des collectivités publiques territoriales dotées de la personnalité juridique (art. 132, al. 1 Cst-GE). Leur autonomie est garantie dans les limites de la constitution et de la loi (art. 132, al. 2 Cst-GE). Le Conseil municipal est l'autorité délibérative de la commune (art. 140, al. 1 Cst-GE). L'exécutif communal est une autorité collégiale qui s'organise librement (art. 141, al. 1 Cst-GE). Nul ne peut être à la fois membre du Conseil municipal et de l'exécutif communal (art. 142, al. 1 Cst-GE).
19. L'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise (art. 2, al. 1 LAC¹⁸).

¹⁴ Constitution fédérale de la Confédération helvétique, du 18 avril 1999 (Cst. féd. ; 101).

¹⁵ ATF 145 I 52, 55-56 consid. 3.1 ; arrêt TF 1C_416/2018 du 15 juillet 2019, consid. 4.1. Voir aussi Stéphane GRODECKI, *Les compétences communales – Comparaison intercantonale*, in : Thierry Tanquerel / François Bellanger, *L'avenir juridique des communes*, Zurich 2007, p. 31.

¹⁶ ATF 143 II 120, 133 consid. 7.1 ; ATF 141 I 36, 40 consid. 1.2.4.

¹⁷ Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE ; A 2 00).

¹⁸ Loi (genevoise) sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC ; B 6 05).

20. Le Conseil municipal édicte un règlement fixant la procédure des délibérations. Ce règlement doit être approuvé par le Conseil d'Etat (art. 17 LAC)¹⁹. Le Conseil municipal délibère notamment sur les objets suivants (art. 30, al. 1 LAC) :

e) les crédits d'engagement et complémentaires relatifs aux dépenses d'investissement du patrimoine administratif et les moyens de les couvrir, ainsi que les crédits relatifs aux placements du patrimoine financier sous réserve de l'article 48, lettre j LAC ;

k) les achats ou ventes d'immeubles, les échanges ou partages de biens communaux, l'exercice d'un droit de préemption, la constitution de servitudes ou d'autres droits réels; toutefois, le conseil municipal peut, par délégation révocable en tout temps, charger le conseil administratif ou le maire de passer tous les actes authentiques concernant :

1° les cessions au domaine public des terrains et hors-ligne provenant des propriétés voisines,

2° les échanges et aliénations de parcelles nécessités par des corrections d'alignement,

3° les constitutions de servitudes et autres droits réels au profit de la commune ainsi que les radiations de charges grevant les immeubles de celle-ci,

4° les constitutions de servitudes et autres droits réels à la charge de la commune et au profit de l'Etat de Genève, d'une autre commune et des régies publiques cantonales,

5° les changements d'assiettes de voies publiques communales,

à condition que les opérations visées sous chiffres 1, 2, 3, 4 et 5 résultent de plans adoptés par les autorités compétentes et n'impliquent comme prestations, à la charge de la commune, que des dépenses prélevées sur les crédits budgétaires ou d'engagement ;

m) les projets de construction, de transformation ou de démolition d'immeubles communaux, d'ouverture ou de suppression de voies publiques communales, de travaux publics, à l'exception des changements d'assiettes visés à la lettre k, chiffre 4, LAC.

21. Le Conseil d'Etat fixe par règlement les dispositions relatives à la forme des délibérations (art. 30, al. 5 LAC).

¹⁹ David HOFMANN, *Le Conseil d'Etat dans la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012*, in : David Hofmann / Fabien Waelti (éd.), *Actualités juridiques de droit public 2013*, Berne 2013, p. 148 ; Daniel PEREGRINA, *La surveillance des communes*, in : Thierry Tanquerel / François Bellanger (éd.), *L'avenir juridique des communes*, Zurich 2007, p. 159-175, en particulier p. 166.

22. Les attributions du Conseil administratif sont fixées à l'art. 48 LAC. Elles comprennent notamment ce qui suit : a) administrer la commune, gérer les fonds spéciaux, conserver les biens communaux ; b) soumettre au Conseil municipal les projets de délibération.
23. Les communes sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat. Celui-ci l'exerce plus spécialement par l'intermédiaire du département (art. 82 LAC) chargé des affaires communales, c'est-à-dire le département de la cohésion sociale (DCS ; art. 9, al. 1, let. d ROAC²⁰).
24. Le Conseil d'Etat annule toute délibération du Conseil municipal prise en violation des lois et règlements en vigueur (art. 89, let. b LAC). Le Conseil d'Etat statue sur toutes les annulations totales ou partielles de délibérations (art. 91, al. 2 LAC). Le Conseil d'Etat peut statuer sur toute autre délibération, soit en se saisissant du dossier, soit sur renvoi du département (art. 91, al. 3 LAC).

b) Généralités en matière de droits politiques

25. La Constitution fédérale garantit les droits politiques (art. 34, al. 1 Cst. féd.) La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34, al. 2 Cst. féd.).
26. Selon le Tribunal fédéral, « *chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence. La liberté de vote garantit la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe* »²¹. « *Le résultat d'une votation est faussé lorsque les citoyens ont été informés de manière erronée sur le but et la portée du projet soumis au vote. Il est interdit de passer sous silence des éléments importants pour la décision du citoyen ou de reproduire de manière inexacte les arguments des adversaires du référendum ou de l'initiative* »²².
27. En matière de votations populaires, le Tribunal fédéral récapitule sa jurisprudence comme suit :

« 4.1. En matière de recours contre les votations, la jurisprudence distingue ceux qui sont déposés avant ou peu après la votation des recours qui sont interjetés bien après la votation lorsque des irrégularités ont été connues ultérieurement. Dans le premier cas, la votation n'est annulée qu'à la double condition que la violation constatée est grave et qu'elle a pu avoir une influence sur le résultat du vote; il y a lieu de tenir compte notamment de

²⁰ Règlement (genevois) sur l'organisation de l'administration cantonale, du 1^{er} juin 2018 (ROAC ; B 4 05.10).

²¹ Arrêt TF 1C_388/2018 du 10 avril 2019, consid. 2.1 (destiné à publication) ; ATF 145 I 1, 5 consid. 4.1 ; ATF 143 I 78, 82 consid. 4.3.

²² Arrêt TF 1C_388/2018 du 10 avril 2019, consid. 2.1 (destiné à publication) et les références citées.

l'écart de voix, de la gravité des vices de procédure et de leur portée sur le vote dans son ensemble. Si la possibilité d'un résultat différent au cas où la procédure n'avait pas été viciée apparaît à ce point minime qu'elle ne puisse pas entrer sérieusement en considération, il y a lieu de renoncer à l'annulation du vote; dans le cas contraire, il faut considérer le vice comme important et annuler la votation (ATF 145 I 1 consid. 4.2 p. 5; 143 I 78 consid. 7.1 p. 90 s. et les arrêts cités).

Dans le second cas, les exigences pour l'annulation d'une votation sont plus élevées. Le principe de la sécurité du droit exige en effet la stabilité de la législation en vigueur (art. 5 Cst.). Suivant les circonstances, le principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) et des aspects de l'égalité devant la loi (art. 8 al. 1 Cst.) peuvent aussi s'opposer à l'annulation d'une votation qui a eu lieu depuis un certain temps (ATF 138 I 61 consid. 8.7 p. 94 ss et les références citées). Il s'agit donc de procéder à une pesée globale des intérêts, tenant compte de l'écart des voix, de l'influence possible de la gravité de l'irrégularité sur le résultat du vote (ATF 114 Ia 427 consid. 7a p. 446), de la sécurité du droit et des autres aspects qui s'opposent à une annulation de la votation. Il faut aussi prendre en compte le fait qu'une répétition de la votation ne pourra pas se faire dans les mêmes conditions (ATF 138 I 61 consid. 8.7 p. 95 et la référence citée; cf aussi JOSÉ KRAUSE, Die Rechtsweggarantie [art. 29a BV] im Bereich der politischen Rechte, 2017 p. 124).

Le Tribunal fédéral a annulé à différentes reprises des votations cantonales ou communales. Un recours avait été déposé deux ans après la votation sur le rattachement du Lausonnais au canton de Bâle-Campagne; en 1988, le Tribunal fédéral a annulé la votation en raison de l'intervention du gouvernement bernois dans le financement de la campagne (objet refusé par 56.7% des voix; ATF 114 Ia 427). En 2006, une votation cantonale dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a été annulée au motif d'une violation grave du principe de l'unité de la matière de l'objet soumis au vote (objet accepté à 59.6% des voix; arrêt IP.223/2006 du 12 septembre 2006 in ZBl 2007 p. 332, in PJA 2007 p. 112). En 2011, un arrêté de convocation des électeurs pour une votation cantonale neuchâteloise a été annulé quelques jours avant la votation pour violation de l'unité de la matière, faute de rapport intrinsèque entre les objets soumis ensemble au vote (ATF 137 I 200). En 2015, une votation communale a été annulée en raison d'irrégularités lors du dépouillement du scrutin (objet accepté par 51.4% des voix; ATF 141 I 221). En 2018, l'annulation d'une votation communale comprenant deux objets a été motivée par la présence d'un stand, avec banderoles de propagande, aux abords du local de vote le jour du scrutin - ce qui constituait une violation manifeste de la loi cantonale pertinente interdisant clairement une telle activité - ayant pu influencer le sort du scrutin (objets refusés par 53.7% et 52.4% des voix; arrêt IC_610/2017 du 7 mai 2018). En 2018 aussi, une votation communale comprenant deux objets a été annulée en raison de l'intervention massive et unilatérale de l'exécutif communal en faveur du projet (objets

acceptés par 50.5% et 51.4% des voix, avec un écart respectivement de 7 voix et de 21 voix; arrêt 1C_521/2017 du 14 mai 2018). »²³

28. Les dispositions constitutionnelles et la jurisprudence en matière de droits politiques ne s'appliquent pas *directement* à la procédure parlementaire elle-même. En effet, le Tribunal fédéral a notamment retenu que le grief de violation du droit de vote des citoyens présupposait un vote populaire, c'est-à-dire un scrutin avec participation directe des citoyens²⁴, de sorte que l'ancien recours²⁵ au Tribunal fédéral pour violation des droits politiques (art. 85, let. a aOJ) n'était pas recevable contre la violation alléguée d'une procédure de vote au sein d'un conseil communal²⁶ ou d'un Grand Conseil²⁷. Autrement dit, au niveau du Tribunal fédéral, la violation d'une procédure de vote au sein d'un parlement, d'un Conseil municipal ou communal doit être alléguée par un recours (ordinaire) en matière de droit public (art. 82, let. a LTF), si les conditions (strictes) de recevabilité en sont remplies. Le recours selon l'art. 82, let. c LTF ne concerne donc pas les questions de droit parlementaire (interne)²⁸; il ne vise que les votations et élections populaires (« *Volkswahlen* »)²⁹.
29. Cela étant, il faut considérer que les règles présentées ci-dessus en matière d'informations avant un vote, respectivement en matière de clarté de la question soumises au vote pourraient s'appliquer, au moins **par analogie**, à la procédure parlementaire de vote.

c) Règles de fonctionnement du Conseil municipal

30. Le Bureau (du Conseil municipal) est composé d'une personne par groupe (art. 13, al. 1 RCM³⁰). Il est, entre autres, chargé de fixer l'ordre du jour des sessions (art. 15, let. b RCM), de veiller à la bonne marche des travaux du Conseil municipal (art. 15, let. c RCM). Au besoin, il s'entoure des chefs et cheffes de groupe avant les sessions du Conseil municipal ou au cours des séances (art. 15, let. c RCM). Le président ou la

²³ Arrêt TF 1C_388/2018 du 10 avril 2019, consid. 4.1 (destiné à publication) et les références citées.

²⁴ Arrêt TF 1P.661/1999 du 18 janvier 2000, consid. 1b/aa. Voir aussi arrêt TF 1P.571/2000 du 16 novembre 2000, consid. 1.

²⁵ Il s'agit désormais du recours en matière de droit public en matière de droits politiques (art. 82, let. c LTF).

²⁶ Arrêt TF 1P.661/1999 du 18 janvier 2000, consid. 1b/aa.

²⁷ ATF 131 I 366, 367 consid. 2.1.

²⁸ Gerold STEINMANN / Adrian MATTLE, Art. 82 LTF, in : Marcel Alexander Niggli / Peter Uebersax / Hans Wiprächtiger / Lorenz Kneubühler (éd.), *Bundesgerichtsgesetz (Basler Kommentar)*, 3^{ème} éd., Bâle 2018, p. 1141, §84 ad art. 82 LTF ; Alain WURZBURGER, in : Bernard Corboz / Alain Wurzbürger / Pierre Ferrari / Jean-Maurice Frésard / Florence Aubry Girardin, *Commentaire de la LTF*, 2^{ème} éd., Berne 2014, p. 856 ; ATF 131 I 366, consid. 2.1.

²⁹ ATF 137 I 77, 79 consid. 1.1.

³⁰ Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève, adopté par le Conseil municipal le 16 avril 2011, approuvé par le Conseil d'Etat le 1^{er} juin 2011 (RCM ; LC 21 111).

présidente dirige les débats du Conseil municipal et veille à leur bon déroulement. Il ou elle maintient l'ordre lors des séances et fait respecter le règlement. A cet effet, il ou elle peut suspendre la séance pour une durée laissée à son appréciation. Il ou elle peut en outre décider, avec l'accord du Bureau, de clore la séance avant le terme prévu (art. 17, al. 1 RCM).

31. Le Conseil administratif participe aux délibérations du Conseil municipal avec voix consultative (art. 70, al. 1, 1^{ère} phrase RCM ; voir déjà art. 41, al. 2 RCM). Il peut proposer par écrit des amendements à des objets en cours de délibération (art. 70, al. 1, 2^{ème} phrase RCM). Il formule à l'intention du Conseil municipal toute proposition de délibération, de résolution, d'arrêté ou de règlement qui sont de la compétence du Conseil municipal (art. 70, al. 2 RCM).
32. L'organisation des délibérations est prévue aux art. 87 à 96 RCM. Le premier débat porte sur les conclusions de la proposition telle qu'amendée en commission (art. 90, al. 1, 1^{ère} phrase RCM). A la fin du 2^{ème} débat, le tiers des membres présent-e-s du Conseil municipal ou le Conseil administratif peut demander un 3^{ème} débat (art. 92, al. 1 RCM). C'est ce qui a eu lieu le 5 juin 2019. Le 3^{ème} débat a eu lieu le 25 juin 2019, à 17h00. Selon l'art. 92, al. 4 RCM, relatif au 3^{ème} débat,

« 4 Dans le troisième débat, on peut reprendre toutes les questions traitées dans le deuxième. La discussion est ouverte sur la base de l'objet tel qu'il a été proposé lors du premier débat au Conseil municipal³¹. En ce qui concerne le budget, le troisième débat porte sur le budget tel qu'il a été voté au terme du deuxième débat. »

33. Les votes ont lieu en principe de manière électronique. Le président ou la présidente en constate immédiatement le résultat (art. 97, al. 1 RCM). Si un projet est composé de plusieurs articles, ceux-ci sont soumis séparément au vote. Cependant, si un article mis en délibération ne soulève aucune opposition, le président ou la présidente peut le déclarer adopté (art. 100 RCM). Le vote s'effectue selon l'ordre suivant : en premier le sous-amendement puis l'amendement et, enfin, la proposition (art. 100bis, al. 1 RCM).

d) Jurisprudence en matière de contrôle des délibérations

34. La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : « CACJ »), respectivement du Tribunal administratif (ci-après : « TA »), n'est pas très riche en la matière de contrôle des délibérations. L'essentiel des litiges concerne le fond des délibérations, à savoir les compétences communales ou les compétences du Conseil municipal, et non pas la procédure de délibération.
35. Dans un arrêt ATA/433/2019 du 16 avril 2019, la Chambre administrative de la Cour de justice a rejeté le recours dirigé contre une délibération du Conseil municipal de la

³¹ Mise en évidence par le soussigné.

commune de B qui avait révoqué un membre d'un Conseil de fondation. Cette délibération était une décision formatrice au sens de l'art. 4, al. 1, let. a LPA^{32/33}. Ladite délibération n'était pas visée par les fonctions délibératives énumérées à l'art. 30, al. 1 LAC, de sorte qu'elle échappait à la compétence d'annulation du Conseil d'Etat³⁴. Sur le fond, le recours est rejeté, la CACJ considérant que les justes motifs allégués par la commune étaient réalisés³⁵.

36. Dans un arrêt ATA/209/2016 du 8 mars 2016, la CACJ a rappelé qu'il existait deux modes de surveillance des délibérations du Conseil municipal. Les délibérations du Conseil municipal prises dans l'exercice des fonctions énumérées à l'art. 30 LAC sont susceptibles d'annulation par le Conseil d'Etat (art. 89 et 91 LAC³⁶). Si ces délibérations revêtent les caractéristiques d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, elles peuvent en outre faire l'objet d'un recours à la CACJ³⁷. Dans le cas d'espèce, la CACJ a déclaré le recours irrecevable contre la délibération approuvant un plan d'utilisation du sol (PUS), car il ne s'agissait que d'une étape (intermédiaire) dans le contrôle d'un PUS³⁸.
37. Selon un arrêt ATA/1339/2015 du 15 décembre 2015, la répartition des sièges au sein de commissions du Conseil municipal du Grand-Saconnex fondée sur le principe de l'équité constituait une modalité d'organisation de l'administration et ne constituait pas une décision sujette à recours³⁹. Ce n'était pas non plus une délibération⁴⁰. Elle n'était pas soumise à la LEDP⁴¹.
38. Dans un arrêt ATA/714/2013 du 29 octobre 2013, la CACJ a déclaré recevable et admis le recours de D., un membre du conseil de fondation de la Fondation immobilière de la Ville d'Onex (FIVO), qui avait été révoqué par le Conseil municipal. La révocation avait été justifiée par le fait que D. avait démissionné du parti pour lequel il avait élu au sein de la FIVO. La CACJ a estimé que la délibération du Conseil municipal révoquant D. était une décision sujette à recours ; le Conseil d'Etat avait considéré qu'il ne s'agissait pas d'une délibération faisant partie des compétences délibératives du Conseil municipal, de sorte qu'elle échappait au pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat. Sur le fond, la CACJ a considéré que le fait pour un membre du conseil de fondation de la FIVO de changer de parti politique en cours de

³² Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA ; E 5 10).

³³ ATA/433/2019 du 16 avril 2019, consid. 2a.

³⁴ ATA/433/2019 du 16 avril 2019, consid. 2d.

³⁵ ATA/433/2019 du 16 avril 2019, consid. 9.

³⁶ Au moment de l'arrêt, il s'agissait des art. 67 et 70 aLAC.

³⁷ ATA/209/2016 du 8 mars 2016, consid. 4b.

³⁸ ATA/209/2016 du 8 mars 2016, consid. 5.

³⁹ ATA/1339/2015 du 15 décembre 2015, consid. 5.

⁴⁰ ATA/1339/2015 du 15 décembre 2015, consid. 6.

⁴¹ ATA/1339/2015 du 15 décembre 2015, consid. 8.

législature ne constituait pas un juste motif de révocation au sens des statuts de la FIVO.

39. Dans un arrêt ATA/362/2013 du 11 juin 2013, confirmé par le Tribunal fédéral⁴², la CACJ a déclaré irrecevable un recours de plusieurs Conseillers municipaux dirigé contre la décision du Conseil d'Etat invalidant une délibération du Conseil municipal de Chêne-Bougeries. La CACJ a considéré que les Conseillers municipaux n'avaient pas qualité pour recourir⁴³. Ils n'étaient en effet pas personnellement touchés par la délibération⁴⁴. Au demeurant, l'annulation par le Conseil d'Etat ne concernait pas la procédure de vote, mais le fond⁴⁵.
40. Dans un arrêt ATA/65/2013 du 6 février 2013, la CACJ a déclaré irrecevable le recours de quatre Conseillers municipaux de la Ville de Genève contre un arrêté du Conseil d'Etat qui avait invalidé une délibération communale. Seul le Conseil administratif dispose en effet de la compétence de représenter la commune en justice (art. 48, let. g et n LAC ; art. 50, al. 1 LAC)⁴⁶. La CACJ a distingué ce cas de celui d'une délibération où la procédure de vote (et non le contenu) serait en cause⁴⁷.
41. Dans un arrêt ATA/772/2012 du 13 novembre 2012, la CACJ a traité d'une délibération du Conseil municipal de Carouge qui, après avoir été publiée et fait l'objet d'une demande de référendum, a été annulée par une délibération ultérieure. La CACJ a rappelé le principe de parallélisme des formes qui visait le contrôle des deux délibérations⁴⁸. « *La délibération attaquée interfère indubitablement dans le processus référendaire dont l'aboutissement a été constaté par l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 janvier 2012 puisqu'elle fait perdre tout objet à ce dernier et conduit à une interruption des opérations devant conduire au vote. Elle est donc susceptible de contrevenir à l'exercice des droits populaires [...]* »⁴⁹. Sur le fond, la CACJ a retenu que le Conseil municipal était légitimé à annuler sa première délibération par une délibération ultérieure⁵⁰.
42. Selon un arrêt ATA/715/2011 du 22 novembre 2011, la répartition des sièges en commissions du Conseil municipal de la Ville de Genève ne représentait pas une

⁴² Arrêt TF 1C_665/2013 du 24 mars 2014.

⁴³ ATA/362/2013 du 11 juin 2013, consid. 10.

⁴⁴ Arrêt TF 1C_665/2013 du 24 mars 2014, consid. 3.2 ; ATA/362/2013 du 11 juin 2013, consid. 10.

⁴⁵ ATA/362/2013 du 11 juin 2013, consid. 11.

⁴⁶ ATA/65/2013 du 6 février 2013, consid. 6.

⁴⁷ ATA/65/2013 du 6 février 2013, consid. 6 *in fine* (à distinguer de l'ATA/838/2010 du 30 novembre 2010).

⁴⁸ ATA/772/2012 du 13 novembre 2012, consid. 7.

⁴⁹ ATA/772/2012 du 13 novembre 2012, consid. 10.

⁵⁰ ATA/772/2012 du 13 novembre 2012, consid. 14.

opération électorale au sens de l'art. 180 LEDP⁵¹. Ce n'était pas une délibération du Conseil municipal⁵².

43. Dans un arrêt ATA/454/2011 du 26 juillet 2011, la CACJ a admis le recours de la Ville de Genève contre une « *remarque* » du Conseil d'Etat au sujet d'une délibération du Conseil municipal relative aux prestations complémentaires aux prestations complémentaires fédérales et cantonales versée sur la base de la LPC et de la LPCC. En effet, le Conseil d'Etat avait approuvé la délibération du Conseil municipal relative au budget 2011 avec une « *remarque* ». Dans ce dossier, c'est le Conseil administratif qui avait saisi la CACJ d'un recours.
44. Dans un arrêt ATA/838/2010 du 30 novembre 2010, le Tribunal administratif a partiellement admis le recours de cinq citoyens (dont un Conseiller municipal) contre un arrêté du Conseil d'Etat qui annulait deux décisions contradictoires du Conseil municipal d'Onex. Le recours a été admis dans la mesure où il demandait uniquement l'annulation du vote concernant la deuxième délibération, la première ayant été adoptée valablement, conformément au règlement du Conseil municipal. La qualité pour recourir du Conseiller municipal recourant a été admise, car il était touché dans ses droits politiques, en raison d'une contestation sur la procédure de vote⁵³.

En l'espèce, le litige portait sur un préavis du Conseil municipal en matière d'autorisation de construire (indice d'utilisation du sol et droits à bâtir, selon l'art. 59 LCI). Après avoir été amendée sur deux points, la délibération (no 1) a été rejetée par 13 voix contre 12, le président ayant dû se prononcer pour départager les votants. Un nouveau débat a ensuite été ouvert pour savoir si le Conseil municipal pouvait refuser la délibération ou s'il devait accepter ou refuser la dérogation. Un nouveau projet de délibération (no 2) a alors été soumis au vote et accepté par 13 oui contre 11 non et 1 abstention : ce vote no 2 acceptait l'IUS proposé et la dérogation. Agissant comme autorité de surveillance, le Conseil d'Etat a annulé les deux délibérations, car la volonté claire du Conseil municipal ne pouvait pas être établie.

Selon le TA, le Conseil municipal a refusé la proposition 1 (dérogation à l'art. 59, al. 4, let. b LCI)⁵⁴. Selon l'art. 65, let. a du Règlement du Conseil municipal d'Onex, le débat prend fin par l'acceptation, le rejet ou l'ajournement du projet. Par conséquent, selon le TA, le deuxième débat et le deuxième vote n'avaient pas de raison d'être. Seule la première délibération a été valablement adoptée⁵⁵. Selon le Conseil d'Etat, les deux délibérations avaient été valablement adoptées et étaient contradictoires. Selon le TA, au contraire, les débats précédant le premier vote se sont déroulés conformément au règlement :

⁵¹ ATA/715/2011 du 22 novembre 2011, consid. 6.

⁵² ATA/715/2011 du 22 novembre 2011, consid. 7.

⁵³ ATA/838/2010 du 30 novembre 2010, consid. 3 *in fine*.

⁵⁴ ATA/838/2010 du 30 novembre 2010, consid. 5 *in fine*.

⁵⁵ ATA/838/2010 du 30 novembre 2010, consid. 6.

« La présente cause est différente. Les débats précédant le premier vote se sont déroulés conformément au règlement. Il ressort du procès-verbal que l'opinion du Conseil municipal était très partagée. Elle s'est exprimée une première fois avec une majorité d'une voix pour le refus de la dérogation (13 non et 12 oui). Le fait de voter une seconde fois, ce qui n'est pas prévu par le règlement, a donné tout loisir à deux personnes de changer d'opinion et d'inverser le résultat du vote (13 oui, 11 non et une abstention). Certes, lors du deuxième débat qui a précédé le second vote, l'un des conseillers municipaux a fait valoir qu'un des membres de son parti n'avait pas compris le sens du premier vote. Toutefois, à la lecture du procès-verbal, rien ne permet d'inférer que tel ait été le cas, les enjeux du premier vote ayant par ailleurs été clairement expliqués. »

Le TA a donc validé la 1^{ère} délibération et annulé la seconde.

e) Application à la situation concrète

45. La plaignante demande la validation des « premiers votes » et l'annulation de la deuxième procédure. En réalité, elle demande uniquement l'annulation du troisième vote de 18h51 et du processus qui a conduit à l'organisation de celui-ci.
46. D'autres questions se sont cependant posées, en lien avec la possibilité d'opposer des variantes (iii), le droit de proposer des amendements par le Conseil administratif (iv). La question de l'organisation de nouveaux votes mérite cependant l'examen le plus attentif (v). Au préalable, les faits ayant eu lieu avant (i) et pendant la séance seront rappelés (ii).
- i) Le rapport de commission et l'amendement du Conseil administratif du 24 juin 2019:
47. Le rapport de la Commission des finances (PR-1282 A) contenait un seul « projet de délibération amendée », à savoir un projet de cinq articles visant – de manière simplifiée – à autoriser le Conseil administratif à vendre deux parcelles pour CHF 900 000.-. Initialement, le projet du Conseil administratif contenait 3 (trois) projets de délibération visant à acheter des parcelles et à y construire pour CHF 16 150 000.-.
48. Il n'y a pas eu de rapport de minorité de la Commission des finances. Au cours du 3^{ème} débat, aucune proposition d'amendement visant à revenir à la proposition initiale du Conseil administratif (acheter de parcelles) n'a été déposée, ni même évoquée. Les déclarations de certains Conseillers municipaux au cours du 3^{ème} débat qui auraient préféré que la Ville de Genève devienne propriétaire n'ont donc pas été concrétisées juridiquement.
49. Le Conseil administratif avait, après la rédaction du rapport de la commission des finances et après le 2^{ème} débat, mais avant le 3^{ème} débat, déposé un amendement visant à ajouter un 6^{ème} article au projet de délibération. Il s'agissait de prévoir un droit de préemption en faveur de la Ville.

ii) Le déroulement de la séance du 25 juin 2019

50. Lors du 3^{ème} débat, à l'issue des prises de paroles, après avoir lu intégralement la proposition d'amendement, la Présidente du Conseil municipal l'a fait voter immédiatement. L'amendement a été accepté par 36 oui⁵⁶ contre 28 non⁵⁷.
51. Lors du deuxième vote, le projet dans son ensemble a été rejeté par 26 oui⁵⁸ contre 36 non⁵⁹. Comme déjà mentionné, selon l'enregistrement, ce résultat négatif paraît avoir surpris la Présidente du Conseil municipal et le représentant du Conseil administratif. Il a aussi surpris certains (sans qu'on ne puisse établir leur nombre) Conseillers municipaux, puisque le texte du projet de Mémorial mentionne : « *Des voix : Ce n'est pas possible* ».
52. Il s'en est suivi un brouhaha, qui a provoqué une brève interruption de séance.
53. A la reprise de la séance, la Présidente, respectivement le Bureau, ont décidé de faire revoter. Le représentant du Conseil administratif a retiré l'amendement. La Présidente a continué ainsi : « *Donc, comme ça, ça sera clair pour le Mémorial, le premier vote est annulé. Pour le deuxième vote maintenant, il sera sans amendement [...] nous votons les objets tels que sortis de commission, toujours. Ce qui est sorti de commission est le projet de délibération amendé par la commission, qui comprend cinq articles. Il n'y a plus de sixième article puisque l'amendement a été retiré* ».

iii) L'impossibilité de soumettre des variantes au vote

54. Il convient d'examiner si des dispositions réglementaires permettent d'opposer des propositions.
55. Après les deux premiers votes, mais avant l'interruption de la séance, le représentant du Conseil administratif a en effet déclaré : « *Soit on votait la proposition A qui visait à acheter le projet à 12 millions et quelques centimes (sic) de francs, soit on votait la version B, c'est vous qui avez mal formulé, Madame la Présidente, en conséquence de quoi on vendait le terrain à CIF* ».
56. En tout état, faute de disposition réglementaire y relative, aussi logique qu'elle puisse paraître vu la teneur du 3^{ème} débat et faute de proposition concrète d'amendement, le souhait du représentant du Conseil administratif de faire s'opposer dans un vote i) l'achat et ii) la vente de parcelles n'était pas envisageable. En effet, personne n'a formellement déposé une proposition d'amendement visant à faire voter le Conseil municipal sur l'achat de parcelles. C'est donc à **juste titre que la Présidente du Conseil municipal l'a refusée** (après le 2^{ème} vote, mais avant la suspension de séance)

⁵⁶ Oui : 8 EàG, 5 Ve, 15 S, 6 UDC et 2 HP.

⁵⁷ Non : 7 MCG, 7 DC, 14 PLR.

⁵⁸ Oui : 4 DC, 15 S, 6 UDC, 1 HP.

⁵⁹ Non : 8 EàG, 5 Ve, 6 MCG, 2 DC, 15 PLR.

et a fait voter le texte sur la base du rapport de commission (art. 92, al. 4, 2^{ème} phrase RCM et art. 90, al. 1, 1^{ère} phrase RCM).

57. C'est donc de manière correcte que le(s) vote portai(en)t uniquement sur la vente de la parcelle, avec ou sans droit de préemption (et non sur l'achat, qui n'était plus d'actualité, vu le vote de la commission et vu l'absence d'amendement dans ce sens).

iii) Le rôle du représentant du Conseil administratif et le retrait de l'amendement

58. Le grief de la plaignante vis-à-vis de « l'interventionnisme » du représentant du Conseil administratif n'est pas fondé. C'est la Présidente du Conseil municipal qui, après consultation du Bureau, a décidé de faire revoter.

59. Il n'y a pas eu d'atteinte à la séparation des pouvoirs par l'intervention du représentant du Conseil administratif, qui dispose du droit d'intervenir, de parler, de soumettre des propositions d'amendement (voir notamment art. 70 RCM) et de les retirer.

60. La question du retrait de l'amendement par le représentant du Conseil administratif n'est, ici, pas déterminante en tant que telle. Elle est la conséquence logique de « l'annulation » du processus de vote (1^{er} vote et 2^{ème} vote) et doit donc s'analyser dans le contexte du nouveau vote.

61. Si – hypothèse de travail, non réalisée en l'espèce – seul le 2^{ème} vote avait été annulé (et que le 1^{er} vote avait été maintenu), alors cela aurait posé un problème ; en effet, une proposition (ou un amendement) n'appartient plus à son auteur, dès le moment où elle est adoptée par le plénum.

62. A titre d'exemple, l'art. 73, al. 1 LParl⁶⁰ prévoit que « après la première décision d'un conseil⁶¹, un objet ne peut plus être retiré par son auteur ». Un Conseiller municipal ou le Conseil administratif ne peut donc pas retirer un amendement accepté par le Conseil municipal ; de même un Conseiller municipal ou le Conseil administratif ne peut pas non plus retirer une proposition de délibération acceptée par le Conseil municipal. Cela résulte aussi du principe du parallélisme des formes (découlant du principe de la légalité consacré par l'art. 5, al. 1 Cst. féd.), selon lequel la révision d'un acte est soumise à la même procédure que celle appliquée lors de son adoption⁶². Dans la compréhension de l'auteur du présent avis, l'annulation couvrirait les deux premiers votes (18h40 et 18h41) et non pas seulement le deuxième vote de 18h41 ; en effet, les deux votes ont été presque simultanés et on ne comprend pas pourquoi – dans l'hypothèse d'une erreur de vote – on aurait dû refaire uniquement le 2^{ème} vote, sans reprendre le processus de vote du 3^{ème} débat dès le début⁶³.

⁶⁰ Sur cette disposition, voir le commentaire de THELER (2014), p. 573-576.

⁶¹ Conseil national ou Conseil des Etats.

⁶² ATF 141 V 495, 503 consid. 4.2 ; Pierre MOOR / Alexandre FLÜCKIGER / Vincent MARTENET, *Droit administratif*, vol. I – Les fondements, 3^{ème} éd., Berne 2012, p. 632, §4.4.1.2.

⁶³ En indiquant « le premier vote est annulé » après le retrait de l'amendement par le représentant du Conseil administratif, la Présidente laisse entendre qu'on reprend effectivement le processus de vote

- iv) L'organisation de nouveaux votes.
63. La seule question à examiner est donc de savoir s'il était possible d'annuler un vote (ici ceux de 18h40 et 18h41) et de faire revoter, en raison de la « surprise » de certains. En effet, le Règlement du Conseil municipal ne contient pas de disposition claire à ce sujet.
64. Au niveau fédéral par exemple, l'art. 76, al. 3 LParl⁶⁴ prévoit que « tant que le conseil⁶⁵ n'a pas achevé l'examen d'un objet soumis à délibération, tout député peut déposer une motion d'ordre demandant le réexamen d'une décision déjà prise ». Selon l'art. 76, al. 3ter LParl, « une motion d'ordre demandant la répétition d'un vote par lequel un conseil a achevé l'examen d'un objet soumis à délibération ne peut être déposée qu'immédiatement après le vote »⁶⁶.
65. Il s'agit ainsi de vérifier si le nouveau processus de vote (entamé dès 18h42, pour conduire au retrait de l'amendement et au 3^{ème} vote de 18h51) était envisageable. En appliquant par analogie les règles développées par la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droits politiques et de votations populaires, il faut retenir que l'annulation d'une votation populaire est soumise à des conditions très strictes. Le résultat d'une votation (populaire) est faussé lorsque les citoyens ont été informés de manière erronée sur le but et la portée du projet soumis au vote.
66. En l'occurrence, la Présidente du Conseil municipal a clairement fait voter tout d'abord à 18h40 – après l'avoir relu – l'amendement du Conseil administratif puis, dans un second temps à 18h41, le texte amendé. L'enregistrement et le texte du projet du Mémorial ne laissent pas apparaître de doute à ce sujet. Le soussigné ne dispose pas d'éléments factuels qui laisseraient entrevoir qu'il y aurait eu une mauvaise interprétation ou une erreur dans l'expression du vote de 18h40 ou de 18h41.
67. A 18h40, la Présidente aurait certes probablement dû faire adopter les cinq premiers articles (incontestés), avant de faire voter l'amendement, puis le texte amendé. Cela étant, le vote de l'amendement (6^{ème} article, nouveau) avant l'adoption par « pas d'opposition, adopté » des art. 1 à 5 (non remis en cause) n'a pas eu de conséquence concrète. Les membres des groupes EàG, Ve, PS, UDC et les HP ont accepté l'amendement du Conseil administratif; ceux des groupes MCG, DC et PLR l'ont refusé. La Présidente a formulé correctement la question du premier vote (18h40 – amendement).

depuis le début du 3^{ème} débat, c'est-à-dire avec deux déterminations : la première sur l'amendement et la seconde sur le texte en entier.

⁶⁴ Loi (fédérale) sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement), du 13 décembre 2002 (LParl ; 171.10). Voir aussi le commentaire de Martin GRAF / Cornelia THELER / Moritz VON WYSS (éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung – Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, Bâle 2014.

⁶⁵ Conseil national ou Conseil des Etats.

⁶⁶ Sur la justification de cette nouvelle disposition, voir FF 2017 p. 6444-6445. Elle n'a pas été commentée dans l'ouvrage cité à la note précédente.

68. Le deuxième vote de 18h41 – refus du projet par 26 oui et 36 non – a eu lieu immédiatement après, sans prise de parole. Les groupes EàG, Ve, MCG, PLR ont refusé le texte, les groupes PS et UDC et un HP l'ont accepté ; le groupe DC était divisé. La deuxième question a aussi été formulée correctement par la Présidente.
69. S'agissant de *l'annulation d'une votation populaire*, après celle-ci, le Tribunal fédéral procède à une pesée globale des intérêts, tenant compte de l'écart des voix, de l'influence possible de la gravité de l'irrégularité sur le résultat du vote, de la sécurité du droit et des autres aspects qui s'opposent à une annulation de la votation. Il faut aussi prendre en compte le fait qu'une répétition de la votation ne pourra pas se faire dans les mêmes conditions. En l'occurrence, il faut tout d'abord retenir que le vote de 18h51 (3^{ème} vote) portait sur un objet différent des votes de 18h40 et 18h41, puisque – dans l'intervalle, et en raison du résultat du 2^{ème} vote – le représentant du Conseil administratif avait retiré son amendement. **L'organisation du 3^{ème} vote a donc permis de poser au Conseil municipal une question nouvelle**, sur laquelle il n'avait pas encore voté ce jour-là⁶⁷. Autrement dit, ce 3^{ème} scrutin revient à considérer les deux premiers votes comme consultatifs, hypothèse non prévue par le Règlement du Conseil municipal.
70. La lecture du projet de Mémorial et l'écoute des débats, de même que l'analyse des votes confirment que, en raison des positions politiques défendues précédemment, il n'y a pas eu d'erreur de vote, ni à 18h40 (1^{er} vote), ni à 18h41 (2^{ème} vote). Le résultat très favorable⁶⁸ à 18h51 (3^{ème} vote) résulte du fait que l'objet du vote était différent des deux premiers. Le PLR, le PDC et le MCG s'opposaient à l'amendement du Conseil administratif concernant le droit de préemption communal ; EàG et les Verts s'opposaient à la vente des parcelles, avec (2^{ème} vote) ou sans (3^{ème} vote) droit de préemption communal. Le PS et l'UDC soutenaient la vente des parcelles, avec (2^{ème} vote) ou sans (3^{ème} vote) droit de préemption communal. Autrement dit, le 2^{ème} vote, au résultat négatif, s'explique par le cumul des oppositions : EàG et les Verts ne voulaient pas de la vente des parcelles ; le PLR, le MCG et une minorité du PDC ne voulaient pas du droit de préemption. Ces deux votes paraissent conformes à la position politique des différents groupes.
71. Les trois votes étaient conformes, chacun pour lui-même, à la volonté des différents groupes s'agissant de leurs positions politiques respectives. Le résultat négatif du 2^{ème} vote et le résultat très largement positif du 3^{ème} vote découlent du fait que les questions posées étaient différentes. Le comportement des membres de chaque groupe (s'opposer au projet en toutes hypothèses, accepter le projet en toutes hypothèses, s'opposer au projet dans une variante et le rejeter dans l'autre) résulte des interactions et des stratégies politiques. La manière dont les questions no 1 et 2 ont été (correctement) posées ne permettait pas d'arriver à un autre résultat. Il n'y a donc pas eu d'irrégularité dans le processus de vote ayant conduit aux questions no 1 et 2. **En l'absence d'autres propositions ou amendements supplémentaires, la Présidente**

⁶⁷ Tel aurait seulement été le cas si le résultat du vote de 18h40 (1^{er} vote) sur l'amendement avait été négatif.

⁶⁸ 51 oui, 13 non et 2 abstentions.

- ne pouvait pas poser d'autres questions au Conseil municipal. En particulier, la question posée au 3^{ème} vote⁶⁹ n'aurait pu avoir lieu que si l'amendement (1^{er} vote) avait été rejeté, retiré (avant le 1^{er} vote) ou non présenté.
72. Selon la présente analyse, fondée sur l'enregistrement et le projet de Mémorial, le déroulement de la séance ne semble pas avoir impliqué d'erreur dans le processus de vote ayant conduit aux décisions de 18h40 et 18h41. **La conclusion intermédiaire est donc que la discussion sur l'objet PR-1282 A aurait dû s'arrêter après le vote négatif de 18h41 (2^{ème} vote).**
73. Si on compare la séance du 25 juin 2019 avec la situation du Conseil municipal d'Onex ayant conduit à l'ATA/838/2010, la jurisprudence la plus proche du présent dossier, on constate les similitudes suivantes : la première série de votes (votes 1 et 2) était valable, les enjeux avaient été clairement expliqués et voter une nouvelle fois n'était pas prévu par le règlement. La seule différence est qu'en Ville de Genève les positions étaient plus tranchées qu'à Onex, où les votes étaient tellement serrés que le Président a dû départager. Cette jurisprudence confirme notre conclusion précédente. **En application de cette jurisprudence, la discussion sur cet objet aurait dû s'arrêter à 18h41, après le 2^{ème} vote et le refus de la PR-1282 A.**
74. Cela étant, il faut tenir compte du fait que la Présidente, puis le Bureau du Conseil municipal n'ont eu que quelques secondes, puis quelques minutes pour décider d'organiser ou non un nouveau vote ; l'alternative aurait été de passer immédiatement au point suivant de l'ordre du jour. Selon l'art. 15, let. b RCM, le Bureau est en effet chargé de veiller à la bonne marche des travaux du Conseil municipal. Aucun reproche ne peut donc lui être fait à cette occasion.
75. Le présent avis de droit s'est limité à examiner la partie de la séance du 25 juin 2019 en lien avec l'objet PR-1282 A. Nul doute que, dans le passé, l'un ou l'autre vote, a déjà dû être refait, sans que cela n'ait mis en cause la validité de la délibération. On devrait en effet pouvoir corriger une irrégularité au cours de l'Assemblée⁷⁰. Ici, il n'y a toutefois pas eu d'irrégularité lors des premiers votes, mais seulement l'hypothèse – non confirmée à teneur des éléments de fait à disposition du soussigné – que certains Conseillers municipaux se seraient trompés.
76. Il serait donc souhaitable d'examiner prochainement l'opportunité de compléter le règlement du Conseil municipal pour prévoir la question de la répétition d'un vote, respectivement celle permettant de faire voter des alternatives. Dans l'intervalle, il conviendrait probablement de soumettre au vote préalable de tout le Conseil municipal le principe d'un nouveau vote et de définir quels scrutins (un, deux, tous) sont concernés par une éventuelle annulation.
77. **Il est donc probable que le Conseil d'Etat annule la délibération de la PR-1282 A, adoptée le 25 juin 2019 à 18h51 par le Conseil municipal.**

⁶⁹ Vente, sans droit de préemption, c'est-à-dire texte issu du 2^{ème} débat.

⁷⁰ Wolfgang ERNST / Aurélie CORNAMUSAZ / Arnaud NUSSBAUMER, *Le vote en assemblée – exemples, conseils et bonnes pratiques*, Zurich 2016, p. 92, §196.

IV. CONCLUSIONS

Au vu de l'examen des bases constitutionnelles, légales et réglementaires en lien avec les informations à disposition, les conclusions sont les suivantes :

- 1) Les deux premiers votes sur la PR-1282 A par le Conseil municipal étaient valables. La première question a été formulée clairement et, malgré une inversion entre le vote sur l'amendement du Conseil administratif et le « *pas d'opposition/adopté* » des articles 1 à 5, il n'y a pas eu d'erreur de vote. La deuxième question (vote sur l'ensemble, avec l'amendement concernant le droit de préemption) a aussi été formulée clairement par la Présidente. En outre, la volonté de la majorité des groupes politiques était, pour des motifs divergents, de refuser une PR-1282 A avec le droit de préemption.
- 2) Il n'y a pas de base réglementaire pour permettre un nouveau vote du Conseil municipal (3^{ème}), d'autant plus qu'en l'occurrence il n'y a pas eu d'erreur lors des deux premiers votes. Le traitement de la PR-1282 A aurait donc s'arrêter à 18h42, après son rejet. Le troisième vote (positif, à 18h51) risque donc d'être invalidé par le Conseil d'Etat agissant comme autorité de surveillance.
- 3) Il serait souhaitable que le Conseil municipal examine l'opportunité de modifier son règlement pour fixer des règles *a)* sur l'admissibilité et/ou les conditions de nouveaux votes, et *b)* sur des questions alternatives ou variantes.
- 4) En raison des délais liés à l'expiration de l'autorisation de construire, le Conseil administratif pourrait déposer une nouvelle délibération et la faire voter, en discussion immédiate par le Conseil municipal (art. 87, al. 3 RCM), avec la clause d'urgence prévue par la Constitution genevoise (art. 79 Cst-GE ; art. 32 LAC ; art. 69 RCM).

* * *

Veillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les membres du Bureau, à l'assurance de ma considération distinguée.


David HOFMANN

78. Dans une telle hypothèse, la Ville de Genève, représentée par le Conseil administratif, pourrait recourir à la Chambre administrative de la Cour de justice. En raison de la situation particulière d'une annulation en raison du processus de vote, des Conseillers municipaux agissant à titre individuel disposeraient de la qualité pour recourir. Une éventuelle décision judiciaire se prononçant sur la validité (ou non) de la délibération du 25 juin 2019 serait probablement tardive en raison du calendrier du projet de construction.

f) « Sauvetage » de la vente des parcelles visées par la PR-1282 A ?

79. L'autorisation définitive de construire DD 105557 accordée le 2 novembre 2015 expirera le 6 novembre 2019, soit un an après la deuxième prolongation accordée le 6 novembre 2018 (art. 4, al. 5, 7 et 8 LCI⁷¹). Il est en effet peu probable que les « circonstances exceptionnelles » de l'art. 4, al. 8 LCI pour obtenir une 3^{ème} prolongation soient réalisées.

80. Dans l'hypothèse de l'annulation de la délibération, une éventuelle procédure judiciaire subséquente ne permettrait pas de rattraper le retard pris par le traitement de la PR-1282 A. Il est peu vraisemblable que la Chambre administrative de la Cour de justice admette, par voie de mesures provisionnelles, l'annulation de la décision du Conseil d'Etat et le rétablissement de la délibération, car celle reviendrait à anticiper sur le fond du litige. La voie judiciaire ne permettrait donc pas de rattraper à temps l'informalité.

81. En raison des délais liés à l'expiration de l'autorisation de construire et à supposer qu'il y ait un consensus sur la nécessité de vendre la parcelle, une solution pourrait être pour le Conseil administratif de **déposer un nouveau projet de délibération** correspondant au 3^{ème} vote (18h51).

82. Ce nouveau projet pourrait être soumis, en discussion immédiate⁷² (art. 87, al. 3 RCM), avec la **clause d'urgence** prévue par la Constitution genevoise (art. 79 Cst-GE ; art. 32 LAC ; art. 69 RCM) lors de la session des 8 et 9 octobre 2019. La clause d'urgence implique la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins la majorité des membres du Conseil municipal (art. 69, al. 3 RCM). Sur le fond, le débat a déjà eu lieu et les positions sont connues.

⁷¹ Loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (LCI ; L 5 05).

⁷² Il paraît plus compliqué, quoique pas forcément impossible, de déposer l'objet pour les séances des 10 et 11 septembre 2019, de le renvoyer en commission et de faire un rapport (même oral) lors des séances des 8 et 9 octobre 2019.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Chancellerie d'Etat
Service administratif du Conseil d'Etat

RECOMMANDÉ

CHA - SACE
Case postale 3964
1211 Genève 3

Conseil administratif de la Ville de
Genève
Palais Eynard
CP 3983
1211 Genève 3

N/réf. : 4307-2019

Genève, le 25 septembre 2019

Concerne : arrêté du Conseil d'Etat

Madame, Monsieur,

La Chancelière d'Etat nous prie de vous transmettre sous ce pli une ampliation de l'arrêté du Conseil d'Etat, de ce jour, annulant la délibération PR-1282 A du 25.06.2019 du conseil municipal de la Ville de Genève.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Service administratif
du Conseil d'Etat

