

23 décembre 2013

Rapport de majorité et de minorité de la commission du règlement chargée d'examiner:

- le projet de délibération du 26 septembre 2011 de MM. Jean-Philippe Haas, Pascal Spuhler, Carlos Medeiros, Claude Jeanneret, Jean-François Caruso, Laurent Leisi, M^{mes} Mireille Luiset, Danièle Magnin, MM. Michel Chevrolet et Jean-Charles Lathion: «Pouvoir exclure un-e conseiller-ère municipal-e»;
- le projet de délibération du 31 octobre 2012 de MM. Jean-Charles Rielle, Pascal Rubeli, Robert Pattaroni, Gary Bennaim et Carlos Medeiros: «Modification de l'article 15 du règlement du Conseil municipal: «Compétences»»;
- le projet de délibération du 31 octobre 2012 de MM. Jean-Charles Rielle, Pascal Rubeli, Robert Pattaroni, Gary Bennaim et Carlos Medeiros: «Modification de l'article 40 du règlement du Conseil municipal: «Violation d'ordre»».

A. Rapport de majorité de M. Pascal Holenweg

- A. Genève
- B. Exode
- C. Nombres
- D. Juges
Présentation des dispositions disciplinaires existantes dans les lois et règlements des parlements cantonaux et municipaux
- E. Psaumes
Débats de la commission
- F. Rois
- G. Proverbes
- H. Cantique des cantiques
Votes et proposition finale de la commission
- I. Ecclésiaste
Note personnelle du rapporteur
- J. Annexe
Note relative aux sanctions contre les conseiller-ère-s municipaux-ales

A. Genèse

III.5 (...) lorsque vous en mangerez, vous aurez les yeux ouverts et serez comme dieux, sachant bien et mal¹.

Déposé le 26 septembre 2011, le projet de délibération PRD-11 a été renvoyé en commission du règlement le 22 novembre suivant et a commencé d'être traité le 11 janvier 2011.

Déposés le 31 octobre 2012, les projets de délibération PRD-53 et PRD-54 ont été renvoyés en commission du règlement le 16 janvier 2013 et ont commencé d'être traités le 23 janvier suivant.

Une quatrième proposition, datée du 20 octobre 2011 et déposée par les membres du bureau du Conseil municipal, avait été retirée par ses auteurs avant d'être inscrite à l'ordre du jour d'une séance plénière, et n'a donc pas été examinée par la commission. Elle proposait d'ajouter à l'art. 15 du règlement, traitant des compétences du bureau, une nouvelle lettre h): «peut prendre des sanctions disciplinaires à l'endroit d'un membre du Conseil municipal qui aurait enfreint le règlement ou violé le secret de fonction de son mandat d'élue».

Dans un «Communiqué de presse du Conseil municipal», daté du 21 septembre 2012, le bureau annonçait, au terme d'une séance extraordinaire réunissant ses membres et les chefs des différents groupes parlementaires, «l'acceptation majoritaire de propositions importantes modifiant le règlement actuel, afin de donner au bureau et à son président des outils permettant une meilleure conduite des débats. Il s'agit essentiellement de propositions de mesures liées aux attitudes et comportements des membres du Conseil municipal, pouvant entraîner au-delà de la demande d'excuses et l'avertissement, l'exclusion de séance en plénière ou l'interdiction de siéger en commission». Les PRD-53 et 54 ont suivi cette annonce.

Compte tenu de l'identité du contenu de la PRD-11 et de la PRD-54, la commission a décidé de les traiter ensemble, et de traiter la PRD-53 ensuite. En réalité, les travaux de la commission ont rapidement porté sur le contenu des trois projets de délibérations, indistinctement, de sorte qu'il est impossible de distinguer ce qui, dans ces travaux, répond à l'une, à l'autre, à la troisième proposition, ou aux trois ensemble. La commission ayant cependant été chargée d'étudier trois propositions formellement différentes, même si leur contenu converge et que celui de deux d'entre elles est identique, ses conclusions et la proposition finale adoptée par une majorité des commissaires concernent les trois projets de délibérations, le plénum devant également les traiter les trois et les accepter, amender ou refuser en trois votes séparés – à moins que les auteurs de l'une, l'autre ou plusieurs d'entre elles décident de les retirer.

¹ Les exergues bibliques sont de la traduction de 1555 par Sébastien Castellion (Editions Labor & Fides)...

La commission a désigné et confirmé au terme de ses travaux, comme rapporteur de ces trois objets, le présent rapporteur, lequel se trouve avoir voté contre les conclusions de la majorité de la commission, lors du vote final sur une proposition de synthèse des trois projets de délibérations. Il s'en explique dans une «note personnelle» intégrée à ce rapport, après avoir renoncé à être à la fois rapporteur de majorité et de minorité.

PRD-11

Projet de délibération du 26 septembre 2011 de MM. Jean-Philippe Haas, Pascal Spuhler, Carlos Medeiros, Claude Jeanneret, Jean-François Caruso, Laurent Leisi, Mmes Mireille Luiset, Danièle Magnin, MM. Michel Chevrolet et Jean-Charles Lathion: «Pouvoir exclure un-e conseiller-ère municipal-e».

(renvoyé à la commission du règlement par le
Conseil municipal lors de la séance du 22 novembre 2011)

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu les articles 17 et 30, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu l'article 140 du règlement du Conseil municipal du 16 avril 2011;

sur proposition de onze de ses membres,

décide:

Article unique. – L'article 40, «Violation d'ordre», du règlement du Conseil municipal est modifié comme suit:

Alinéa 2 (ajout à la fin de l'alinéa)

«... jusqu'à la fin de la séance en cours.»

Alinéa 3 (nouveau)

³ «Selon la gravité de la violation d'ordre, le président ou la présidente, en accord avec le bureau, peut décider des sanctions plus importantes.»

PRD-53

Projet de délibération du 31 octobre 2012 de MM. Jean-Charles Rielle, Pascal Rubeli, Robert Pattaroni, Gary Bennaïm et Carlos Medeiros: «Modification de l'article 15 du règlement du Conseil municipal: «Compétences».

(renvoyée à la commission du règlement par le Conseil municipal
lors de la séance du 16 janvier 2013)

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu les articles 17 et 30, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu les articles 140 et 15 du règlement du Conseil municipal du 16 avril 2011;

sur proposition du bureau,

décide:

Article unique. – L'article 15, «Compétences», du règlement du Conseil municipal est complété comme suit:

«h) (*nouveau*) Respect du règlement

»¹ sous réserve des compétences du président ou de la présidente, le bureau veille à l'application du règlement;

»² il peut enjoindre à un ou une membre du Conseil municipal de respecter le règlement;

»³ en cas de contestation, il statue après avoir entendu le ou la membre du Conseil municipal.

»i) (*nouveau*) Sanctions disciplinaires

»¹ Si un ou une membre du Conseil municipal enfreint le règlement, ne se conforme pas à une injonction du bureau ou viole son secret de fonction, le bureau peut, sans préjudice des sanctions plus sévères prévues par le droit fédéral ou cantonal:

- lui infliger un avertissement oral ou écrit;
- l'exclure pour six mois au plus de l'ensemble des commissions.

»² Si le ou la membre du Conseil municipal s'oppose à la sanction, le Conseil municipal tranche à huis clos et sans débat, après avoir entendu un ou une membre du bureau et le ou la membre du Conseil municipal concerné-e.»

PRD-54

Projet de délibération du 31 octobre 2012 de MM. Jean-Charles Rielle, Pascal Rubeli, Robert Pattaroni, Gary Bennaïm et Carlos Medeiros: «Modification de l'article 40 du règlement du Conseil municipal: «Violation d'ordre».

(renvoyée à la commission du règlement par le Conseil municipal
lors de la séance du 16 janvier 2013)

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu les articles 17 et 30, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu les articles 140 et 15 du règlement du Conseil municipal du 16 avril 2011;

sur proposition du bureau,

décide:

Article unique. – L'article 40, «Violation d'ordre», du règlement du Conseil municipal est complété comme suit:

«¹ *Inchangé.*

»² *(ajout à la fin de l'alinéa) jusqu'à la fin de la séance en cours.*

»³ *(nouveau) Selon la gravité de la violation d'ordre, le président ou la présidente, en accord avec le bureau, peut décider des sanctions plus importantes.»*

B. Exode

*V.9 Qu'on me les charge tant de besogne
qu'ils n'aient pas loisir de s'amuser à fausses paroles.*

Travaux de la commission

La commission a examiné les PRD-11, 53 et 54 dans ses séances des 11 janvier, 2 mai, 19 juin, 19 et 26 septembre 2012 puis des 23 et 30 janvier, 19 juin, 16 octobre et 6 novembre 2013, sous les présidences successives, attentives, équitables et efficaces, de M^{me} Alexandra Rys et de MM. Jean-Charles Rielle et Pascal Rubeli, en tant que présidente et présidents du Conseil municipal. Qu'elle et ils en soient remerciés.

La commission a reçu pour audition M. Olivier Burri, directeur général adjoint de l'administration municipale, et M. Guillaume Zuber, directeur du Service de surveillance des communes.

Les procès-verbaux des séances ont été tenus par M^{mes} Ksenya Missiri, Danaé Frangoulis, Eliane Monnin, Nathalie Kraemer et MM. Clément Capponi et Léonard Jeannet-Micheli. Qu'elles et ils en soient remerciés.

C. Nombres

*V.3 Envoyez-les hors du camp, de peur qu'ils ne souillent leur camp,
comme le Seigneur avait dit à Moïse*

Présentation des PRD-11 et PRD-54

La commission a commencé l'examen des trois propositions par celui du PRD-11 (et donc du PRD-54, au contenu identique). L'un de leurs auteurs a expliqué que le PRD-11 avait été déposé après qu'un conseiller municipal socialiste, par ailleurs membre de la commission, et même rapporteur de majorité, a eu un «geste déplacé» en séance plénière du Conseil municipal (plus précisément, avait adressé un «doigt d'honneur» à une partie du Conseil). Les auteurs du projet estiment que cet incident a mis en évidence une faille du règlement, dans la mesure où celui-ci ne permet pas d'exclure un-e conseiller-e municipal-e pour toute la séance en cours. Le projet de modification de l'art. 40 du règlement actuel a pour but, selon ses auteurs, de pallier cette faiblesse.

Dans ses séances suivantes, la commission a poursuivi ses travaux en étudiant le PRD-53, dont quatre des auteurs sont membres de la commission. Le président de la commission et du Conseil municipal signale que ce PRD s'inspire du règlement actuel du Grand Conseil.

Pour clarifier les choses et déterminer les possibilités de sanctions autres que celles prévues par l'actuel règlement, la commission a décidé, sur proposition

d'un commissaire, de demander l'avis de la Surveillance cantonale des communes. Le 19 septembre, la commission a auditionné M. Guillaume Zuber, directeur du Service de surveillance des communes.

Sur proposition d'un commissaire, la commission a également décidé de demander à un collaborateur de la Ville de lui fournir un tableau comparatif résumé des différentes dispositions en vigueur dans les cantons romands, s'agissant des sanctions pouvant être décidées à l'encontre d'élus dans les parlements cantonaux ou municipaux. Ce tableau, rendu par M. Olivier Burri sous la forme d'une note commentée, est reproduit en annexe du présent rapport.

Questions des commissaires à M. Zuber, directeur du Service de surveillance des communes

La loi (ou la Constitution) permet-elle de priver un élu de son droit de vote dans l'instance où il a été élu, pour quels motifs et dans quelles circonstances? Est-il possible de priver un-e conseiller-e municipal-e de son droit de voter en l'excluant de la séance et en l'en maintenant exclu lors d'un vote, pour des motifs non explicitement prévus par un texte légal de rang supérieur au règlement du Conseil municipal?

Il n'y a pas dans la loi sur l'administration des communes (LAC) de disposition autorisant à priver un-e conseiller-ère municipal-e de son droit de vote pour des raisons disciplinaires. La seule disposition relative à une telle privation est celle qui invite un-e élu-e en situation de conflit d'intérêt à se priver lui-même d'exercer son droit de vote – il ne s'agit donc que d'une décision personnelle à laquelle l'élu-e est invité, pas d'une sanction. Cela étant, les règles concernant les sanctions prévues dans un règlement de Conseil municipal sont des règles d'organisation interne au Conseil. Elles doivent être conformes au droit supérieur, mais n'ont pas besoin d'être prévues dans une autre législation. Le droit de vote d'un-e élu-e dans l'instance où il/elle est élu-e est garanti par la loi, mais la présidence du Conseil municipal, en l'occurrence, détient le pouvoir de policer la séance.

Une disposition prévoyant l'exclusion d'un-e élu-e de la séance du Conseil municipal (mais non de la session, le règlement définissant ce qu'est une séance et ce qu'est une session, et la convocation du Conseil municipal précisant combien de séances contient une session) serait donc formellement acceptable même si cette exclusion le privait de la possibilité de voter pendant une séance. En revanche, il serait contraire à la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) que cette exclusion et cette privation de la possibilité de voter se prolongeassent sur plusieurs séances. La disposition d'exclusion d'un-e conseiller-ère municipal-e, entraînant potentiellement la perte de son droit de vote, doit donc être limitée dans le temps.

D'une manière générale, il est indispensable que toutes les sanctions possibles soient prévues dans le règlement du Conseil municipal, et fassent l'objet d'une liste exhaustive.

La proportionnalité de la sanction au cas d'espèce, c'est-à-dire à l'acte sanctionné, est également essentielle: une sanction aboutissant à la perte de la possibilité de voter est une sanction extrême, qui doit être justifiée par un motif suffisamment grave. Le principe de proportionnalité voudrait que l'exclusion ne puisse être prononcée pour plus d'une séance, soit deux heures, et ne puisse, par exemple, être prononcée pour une session entière.

D'autres communes genevoises prévoient-elles l'exclusion de la séance dans leur règlement?

Oui. Le règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève est cependant le plus «touffu» de tous les règlements de Conseils municipaux genevois...

Peut-on prévoir une interdiction de participer aux commissions pour une durée indéterminée, pour une faute grave?

Les commissions n'ayant pas de compétences propres et étant une émanation du Conseil, les conseillers municipaux n'ont pas un droit (ni une obligation) à y siéger. Ce droit et cette obligation s'appliquent aux groupes, pas à leurs membres. En outre, contrairement à un-e conseiller-ère municipal-e ne pouvant pas, pour quelque raison que ce soit, siéger en plénière, un-e commissaire peut se faire remplacer, sans influencer sur le nombre de personnes présentes ni le résultat du vote. Enfin, les groupes ont en tout temps le pouvoir de remplacer l'un-e ou l'autre de leurs commissaires par l'un-e ou l'autre de leurs membres, le nombre de commissaires auxquels les groupes ont droit n'étant pas modifié par une mesure disciplinaire frappant un-e conseiller-ère municipal-e. Envisager une exclusion de plusieurs commissions, pour plusieurs séances ou pour un temps déterminé, est donc envisageable, pour autant que le principe de proportionnalité (de la sanction avec la faute) soit respecté.

Peut-on prévoir une privation de jetons de présence? Doit-on préciser qu'en cas d'exclusion de la séance, la personne exclue perd son droit aux jetons de présence?

L'instauration des jetons de présence est faite par le Conseil municipal lui-même, et il lui est donc possible de décider de les supprimer, ou de donner la possibilité au bureau de le faire sous réserve d'un appel possible au plénum. La privation de jetons de présence n'est cependant possible qu'à la condition de la prévoir explicitement dans le règlement. Cette sanction peut d'ailleurs être l'une de celles prévues dans une liste exhaustive permettant de graduer les sanctions dans le respect du principe de proportionnalité. Quant à la perte que représenterait

pour les groupes la privation des jetons de présence d'un-e de leurs membres, la question est à régler de manière interne aux partis et aux groupes.

Quelle latitude est laissée à la présidence du Conseil municipal dans la «police» des séances?

La définition de cette notion est laissée à la discrétion de la présidence, qui a précisément la police de la séance. Le président précise qu'actuellement, avant une exclusion de la séance, deux avertissements sont adressés par la présidence à la personne concernée, et que l'exclusion n'intervient que si ces avertissements sont sans effet. Cependant, cette pratique n'est nullement imposée (ni même mentionnée) par le règlement, et comme celui-ci ne prévoit aucune durée pour une exclusion de la salle, la personne exclue peut revenir après cinq minutes d'absence. En outre, le règlement actuel n'«autorise» qu'une seule violation d'ordre avant que l'exclusion puisse être prononcée. La récidive ou la poursuite de la violation d'ordre n'est donc pas une condition de l'exclusion.

Quelles sont les possibilités de recours d'un-e conseiller-ère municipal-e contre une sanction le frappant, et qu'il ou elle estimerait disproportionnée?

Le plénum du conseiller municipal est l'instance de recours contre une décision du bureau, les tribunaux le sont contre une décision du plénum.

D. Juges

*X.13 Allez faire vos plaintes aux dieux que vous avez élus,
et qu'ils vous garantissent au temps de vos adversités*

M. Olivier Burri présente son tableau, annoté, des dispositions disciplinaires existantes dans les lois et règlements de divers parlements cantonaux et municipaux² (il n'en est donné ci-dessous qu'un extrait, la note complète présentant et commentant ces dispositions étant annexée au présent rapport).

Règlement du Grand Conseil genevois

Art. 32B Sanctions disciplinaires

1. Si un député enfreint le règlement, ne se conforme pas à une injonction du bureau ou viole son secret de fonction, le bureau peut, sans préjudice des sanctions plus sévères prévues par le droit fédéral ou cantonal:
 - a) lui infliger un blâme;
 - b) l'exclure pour 6 mois au plus des commissions dont il est membre.

² Grands Conseils de Genève, Fribourg, Neuchâtel, Valais et Vaud, Conseils municipaux de Genève, Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates, Vernier et Veyrier et Conseil de la Ville de Paris

2. Si le député s'oppose à la sanction, le Grand Conseil tranche à huis clos et sans débat, après avoir entendu un membre du bureau et le député concerné.

Art. 90 Rappel à l'ordre

Le président rappelle à l'ordre le député, le conseiller d'Etat ou le fonctionnaire qui, en séance:

- a) profère des menaces à l'égard d'une ou plusieurs personnes;
- b) prononce des paroles portant atteinte à l'honneur ou à la considération;
- c) emploie une expression méprisante ou outrageante;
- d) trouble la délibération;
- e) viole le règlement.

Art. 91 Exclusion de la séance

1. Si la personne rappelée à l'ordre continue de troubler la séance, dans le sens indiqué par l'article précédent, le président peut prononcer son exclusion pour tout ou partie de la séance.
2. La personne visée est invitée à quitter la salle.
3. Si elle ne le fait pas, la séance est suspendue pour permettre l'exécution de cette décision.
4. A cet effet, le président peut requérir la force publique.
5. Le bureau peut en outre prononcer une sanction disciplinaire.

Règlement du Grand Conseil fribourgeois

Art. 127 Discipline des débats

1. La présidence rappelle à l'ordre le membre du Grand Conseil qui ne respecte pas les règles des débats, qui porte atteinte à leur dignité ou qui les trouble de toute autre manière.
2. Au besoin, elle lui retire la parole; en dernier recours, elle le fait expulser momentanément de la salle du Grand Conseil.
3. La présidence interrompt la séance en cas de troubles graves au sein du Grand Conseil.
4. Après avoir, si possible, consulté le bureau, elle peut lever la séance ou suspendre la session.

Règlement du Grand Conseil neuchâtelois

Art. 52 Maintien de l'ordre

3. La présidente ou le président peut également suspendre la séance et faire évacuer la salle en cas de désordre ou de tumulte grave dans la salle.

4. Elle ou il peut faire appel à la police neuchâteloise.

Art. 268 Discipline

1. La présidente ou le président du Grand Conseil rappelle à l'ordre l'oratrice ou l'orateur qui s'écarte du sujet traité.
2. Elle ou il rappelle à l'ordre celle ou celui qui trouble la séance en ne respectant pas les règles du débat ou en portant atteinte au respect mutuel que se doivent les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.
3. Elle ou il peut lui retirer la parole ou la lui refuser et, en dernier recours, procéder à son expulsion pour la durée de la séance de la salle du Grand Conseil.

Règlement du Grand Conseil valaisan

Art. 84 Règles de comportement, sanctions

2. Le député qui s'écarte du sujet en délibération, blesse les convenances ou se livre à des attaques personnelles est rappelé à l'ordre par le président. Celui-ci peut retirer la parole au député qui persiste à violer la discipline parlementaire, sous réserve de recours à l'assemblée qui statue sans délibération.
3. Dans les cas graves, le président peut provoquer un vote de censure par le Grand Conseil, avec ou sans mention au procès-verbal. Avant le vote, seul le député visé a le droit d'intervenir pour sa justification.
4. Le député contre lequel un vote de censure a été prononcé est exclu de la suite des délibérations pendant deux séances consécutives et privé des indemnités de présence et de déplacement pendant ce temps.

Art. 85 Tumulte

En cas de tumulte, le président annonce qu'il suspendra la séance; si le tumulte continue, il suspend la séance pendant une heure; l'heure écoulée, la séance est reprise de droit.

Règlement du Grand Conseil vaudois

Art. 87 Discipline

1. Le président rappelle à la question l'orateur qui s'en écarte ou à l'ordre celui qui trouble la séance ou manque de respect à l'égard des députés ou des membres du gouvernement.
2. Il peut refuser la parole ou la retirer et, si nécessaire, suspendre ou lever la séance.
3. Le Grand Conseil peut exclure de la salle le député qui, malgré le rappel à l'ordre, continue à troubler la séance.

Règlement du Conseil municipal de Meyrin

Art. 46 Maintien de l'ordre

1. Toute expression ou tout geste outrageant à l'égard de quiconque est réputé violation de l'ordre.
2. L'auteur est passible du rappel à l'ordre et, en cas de récidive, le président peut retirer la parole à l'orateur.
3. Si le président ne peut obtenir l'ordre, il a le droit d'exclure de la séance le perturbateur qui devra alors quitter la salle, à défaut de quoi la séance sera suspendue pour permettre l'exécution de cette décision.
4. En cas de troubles graves apportés aux débats du Conseil municipal, le président peut suspendre la séance jusqu'à ce que le calme soit rétabli. Il peut aussi en décider la clôture.

Règlement du Conseil municipal d'Onex

Art. 62 Rappel à la question

Le président rappelle l'orateur à la question si celui-ci s'en écarte manifestement.

Art. 63 Suspension de séance

Le président, ainsi que le Conseil municipal sur proposition d'un de ses membres ou du Conseil administratif, peut suspendre la séance pour une durée déterminée.

Art. 64 Maintien de l'ordre

Toute expression ou tout geste outrageant sont réputés violation d'ordre. Son auteur est passible du rappel à l'ordre et, en cas de récidive, d'un blâme prononcé par le président. Si ces mesures ne suffisent pas, le président peut lui retirer la parole.

Si le président ne peut pas obtenir l'ordre, il a le droit d'exclure le perturbateur de la séance. En cas de trouble grave apporté aux débats du Conseil municipal, le président peut suspendre la séance jusqu'à ce que l'ordre soit rétabli. Il peut aussi décider la clôture de la séance.

Règlements des Conseils municipaux de Plan-les-Ouates et de Veyrier

Art. 60* Rappel au sujet

Le président rappelle l'orateur au sujet, si celui-ci s'en écarte manifestement.

Art. 61* Discipline

1. Toute accusation, expression ou geste outrageant est réputé violation d'ordre.
2. Leur auteur est passible du rappel à l'ordre et, en cas de récidive, du blâme prononcé par le président, qui peut retirer la parole à l'orateur.
3. Si le président ne peut rétablir l'ordre, il a le droit d'exclure de la séance le perturbateur, qui doit alors quitter la salle, à défaut de quoi la séance est suspendue pour permettre l'exécution de cette décision.
4. En cas de trouble grave apporté aux débats du Conseil municipal, le président peut suspendre la séance jusqu'à ce que le calme soit rétabli. Il peut aussi en décider la clôture.

* Les art. 60 et 61 du règlement du Conseil municipal de Plan-les-Ouates correspondent aux articles 61 et 62 de celui de Veyrier

Règlement du Conseil municipal de Vernier

Art. 63 Maintien de l'ordre

1. Le président rappelle à l'ordre le conseiller municipal, le conseiller administratif ou le fonctionnaire qui, en séance:
 - a) profère des menaces à l'égard d'une ou de plusieurs personnes;
 - b) prononce des paroles portant atteinte à l'honneur ou à la considération;
 - c) emploie une expression méprisante ou outrageante;
 - d) trouble la délibération;
 - e) viole le règlement.
2. Si la personne rappelée à l'ordre continue de troubler la séance, dans le sens indiqué par l'alinéa précédent, le président peut prononcer son exclusion pour tout ou partie de la séance.
3. La personne visée est invitée à quitter la salle.
4. Si elle ne le fait pas, la séance est suspendue pour permettre l'exécution de cette décision.

Commentaire de la note de M. Burri par son auteur et les commissaires

Il résulte de l'examen fait par M. Burri que «deux modes de sanctions principaux sont prévus dans les modèles observés, à savoir des sanctions dirigées contre les élu-e-s eux-mêmes/elles-mêmes, soit des sanctions liées à la séance en cours ou des sanctions disciplinaires, et des sanctions dirigées contre l'assemblée en tant que telle.»

Il s'avère que ces différents règlements, sous quelque forme légale qu'ils se présentent (règlements ou lois) partagent certaines constantes, jusqu'à s'inspirer directement les uns des autres (ainsi du règlement du Grand Conseil, s'inspirant de celui du Conseil national, et de plusieurs règlements de Conseils municipaux s'inspirant de celui du Grand Conseil); tous prévoient par exemple un «rappel à la question» permettant à la présidence du parlement municipal ou cantonal d'interpeller l'orateur qui s'écarte du sujet traité. De même prévoient-ils un «rap-pel à l'ordre» par la présidence en cas de trouble de la séance ou d'attaques personnelles, puis, crescendo, le retrait ou le refus de la parole et l'exclusion de la salle – sans jamais de précision quant au maintien ou non du droit de vote de l'élu-e exclu-e, ce qui, de l'avis de M. Burri (mais non de plusieurs commissaires) implique, en l'absence de prononcement d'une instance supérieure, la possibilité précisément d'un tel retrait du droit de vote.

Commentant le tableau et les notes, et questionnant M. Burri, des membres de la commission observent qu'aucune norme générale n'est produite sur la durée de l'exclusion de la salle, laissée, explicitement ou non, à l'appréciation de la présidence.

D'autres observent que les textes présentés ne prévoient aucune sanction collective, lorsque le trouble produit n'est pas le fait d'une personne mais de tout un groupe.

D'autres encore observent que les critères manquent, qui permettraient de respecter le principe de proportionnalité dans le prononcement des sanctions.

E. Psaumes

Pourquoi bruyent les gens, et font les peuples une sottie entreprise?

Débats de la commission

De la nécessité (ou non) de modifier le règlement

Plusieurs commissaires expriment leur doute quant à la nécessité de modifier le règlement pour ce qui concerne la «police des séances», et considèrent que le règlement actuel donne, explicitement ou implicitement, à la présidence, si elle est disposée à en user, une marge de manœuvre suffisante pour assurer le bon déroulement des séances, y compris en sanctionnant celles et ceux qui la perturbent. La suspension de séance apparaît également à ces commissaires comme le meilleur moyen de faire retomber la tension.

Un commissaire exprime ses doutes sur l'efficacité de dispositions réglementaires pour empêcher la perturbation de séances, d'une part parce que les sanctions de toute perturbation interviennent, par définition, après que la séance a

déjà été perturbée, ensuite parce que perturber une séance peut relever soit de la pulsion, qu’aucun règlement jamais n’empêchera, soit du calcul politique, dans lequel l’évaluation du risque de sanction intervient mais qui peut parfaitement aboutir à courir consciemment ce risque.

Un autre commissaire doute que s’inspirer du règlement du Grand Conseil soit une bonne idée pour le règlement du Conseil municipal, d’autant que le règlement du Grand Conseil n’a nullement permis d’éviter les «dérapages», et estime que si les dispositions disciplinaires ont été renforcées au Grand Conseil, c’est moins pour «maintenir l’ordre» que pour museler (sans d’ailleurs y arriver) des députés «politiquement incorrects». Le président de la commission et du Conseil municipal estime cependant que le règlement actuel, qui a pourtant nécessité deux ans de travail en commission, a suffisamment clairement montré ses limites pour légitimer l’exercice de le modifier.

De la privation du droit de vote en plénière

Lors de la première discussion du projet PRD-11, des doutes ont été exprimés (voir le rapport de minorité) sur la possibilité légale d’exclure un-e conseiller-ère municipal-e pendant un temps suffisant pour le priver de la possibilité de participer à un vote en séance plénière. Ces doutes, exprimés par des commissaires socialistes, Verts et d’Ensemble à gauche, ont été réitérés lors de l’examen des PRD-53 et 54. Un commissaire considère que priver un-e conseiller-ère municipal-e de son droit de voter en plénière en l’excluant de la salle des séances, le règlement ne l’autorisant pas à voter autrement que personnellement et «à la place qui lui a été assignée par le bureau», équivaut à une sorte de «révocation molle» d’un-e élu-e: on ne peut pas l’exclure du Conseil municipal, mais on pourrait en revanche l’empêcher, sans base légale explicite, d’y exercer son droit de voter, droit inséparable de sa fonction.

Il est rappelé à cette occasion par plusieurs commissaires que les conseillères et conseillers municipaux ont été élus à cette fonction par le peuple (ou que leur désignation comme remplaçant-e d’un élu-e a été ratifiée par l’autorité de surveillance), que ce mandat implique le droit de voter dans les séances plénières et qu’il est douteux qu’une instance interne au Conseil municipal (sa présidence ou son bureau), sans autorité hiérarchique sur les membres du Conseil, et formée elle-même de membres du Conseil, puisse priver d’autres membres du Conseil de leur droit de voter sans que la loi le prévoit explicitement. Il est même contestable qu’un-e élu-e au Conseil municipal puisse être empêché-e d’y voter par une décision du plénum, c’est-à-dire de personnes ne disposant pas d’autres droits que la personne qui serait visée par une décision d’exclusion de la salle, entraînant la perte du droit de vote. En effet, si rien dans le dispositif légal existant n’empêche le règlement du Conseil municipal de prévoir des expulsions de séance, rien non

plus n'autorise explicitement de priver un-e conseiller-ère municipal-e de son droit de participer aux votes lors des séances plénières, ce droit étant lié à l'exercice du mandat d'élue municipal-e. En outre, la décision d'expulser un-e conseiller-ère municipal-e de la salle sans lui laisser la possibilité de voter pendant le temps de son expulsion sera toujours suspecte de partialité, et en cas de recours auprès du bureau ou du plénum contre cette décision, la décision finale sera évidemment politique, tant il est peu vraisemblable que les membres d'un groupe votent en faveur de l'expulsion de l'un-e des leurs.

Les commissaires opposés à ce qu'il soit précisé, d'une manière ou d'une autre, que les conseillers-ères municipaux-ales expulsés de la salle gardent le droit d'y revenir voter pendant le temps de leur expulsion, estiment que les élu-e-s sont responsables de leurs actes et de leurs paroles, et doivent donc en assumer toutes les conséquences possibles. Le président de la commission (et du Conseil municipal) rappelle que la décision d'expulser quelqu'un de la salle des séances ne se prend pas abruptement, et qu'elle fait suite à des injonctions adressées à la personne en cause, voire à une suspension de séance, une réunion du bureau et des chefs de groupe, une demande de présentation d'excuses, etc. Cette décision n'est donc pas prise à la légère, ni par la seule présidence.

Il a en outre été rappelé par le directeur du Service de surveillance des communes que les sanctions doivent être proportionnelles aux comportements qu'elles sanctionnent; or la privation du droit de voter en plénière, droit inhérent au mandat de conseiller municipal, est la plus lourde de toutes celles que l'on peut envisager de faire prononcer par la présidence de séance, le bureau, voire le plénum. Plusieurs commissaires relèvent cependant que le règlement du Grand Conseil, en étant muet sur ce point, ne maintient pas plus le droit de vote de l'élue expulsé-e qu'il ne l'en prive explicitement. Un commissaire rappelle en outre que le règlement du Grand Conseil étant une loi cantonale, il a une légitimité plus grande que celle du règlement d'un Conseil municipal.

Enfin, les commissaires partisan-e-s de préciser que les personnes expulsées de la salle peuvent y revenir au moment des votes pour exercer leur droit de vote, quitte à ce qu'elles repartent ensuite pour «purger le reste de leur peine» d'expulsion, expriment leur crainte que des votes acquis à une voix de majorité après expulsion d'un-e conseiller-ère municipal-e soient contestés précisément pour avoir été acquis grâce à la privation matérielle, sans base légale explicite, du droit de vote d'un-e élu-e. Ces commissaires estiment préférable de donner à l'élue expulsé-e la possibilité d'exercer son droit de vote, plutôt que de courir le risque d'une annulation de la décision finale par une instance de recours. Cette position s'avère cependant minoritaire au sein de la commission.

Une commissaire a suggéré qu'à la fin de l'al. 2 de la proposition soit ajoutée la précision «avec le droit d'entrer afin de voter s'il le désire». Une autre proposi-

tion d'amendement est faite par un autre commissaire, sous la forme de l'adjonction à la fin de l'al. 2 de la précision «jusqu'au prochain vote». Une commissaire craint qu'une telle formulation, si elle était retenue, n'introduise une inégalité de sanction, selon la longueur du débat et son objet: une exclusion de séance jusqu'au prochain vote pourrait, lors du débat budgétaire, durer plusieurs heures, alors qu'elle pourrait ne durer que quelques minutes dans les débats ordinaires. Un commissaire répond que le «prochain vote» pourrait porter par exemple sur une motion d'ordonnancement visant à suspendre l'exclusion précédemment décidée, et que cette motion peut être déposée à n'importe quel moment. Pour la majorité des commissaires, il n'est pas envisageable d'autoriser un-e élu-e perturbateur-trice du plénum et expulsé-e à ce titre de la salle, d'y revenir et de pouvoir perturber à nouveau la séance, en procédure de vote. Plusieurs commissaires insistent sur la responsabilité collective des groupes du Conseil municipal, et considèrent qu'il revient donc à ces groupes de contrôler leurs propres membres afin d'éviter une expulsion de la salle faisant perdre une voix au groupe.

Lors du débat final sur les propositions de synthèse des trois projets de délibérations examinés, la proposition sera faite (puis retirée) de préciser que la personne exclue de la salle «garde son droit de vote et peut réintégrer la salle dans ce but au moment de la procédure de vote. Elle quitte la salle une fois le résultat du vote final énoncé.» La proposition inverse de préciser de manière explicite que la personne expulsée perd son droit de vote sera également faite, mais ne sera pas non plus retenue.

La majorité des commissaires considère qu'il est inutile de préciser dans le règlement si la personne exclue de la salle perd ou garde son droit de vote: préciser qu'elle le perd risque de rendre cette disposition illégale, puisqu'il s'agirait alors de prévoir explicitement la perte d'un droit garanti par la loi, et préciser qu'elle le garde risque de contraindre la présidence à gérer une situation impossible (rappeler l'exclu-e, le-la laisser voter puis le-la ré-exclure), avec tous les risques de «dérapages» que cela implique. La majorité de la commission considère donc qu'il vaut mieux ne rien préciser du tout et laisser la présidence apprécier la situation et la durée de l'exclusion de cas en cas. Un amendement sera cependant proposé au plénum, précisant que «La personne exclue de la salle garde son droit de vote. La présidence décide des modalités de l'exercice de ce droit.»

Il apparaît enfin à la majorité des commissaires que l'accord du bureau devrait être requis pour exclure un-e conseiller-ère municipal-e de la salle des délibérations jusqu'à la fin de la séance en cours, la présidence de séance devant pouvoir prononcer seule une exclusion pour une durée plus courte. Un commissaire exprime cependant ses doutes sur l'impartialité des décisions du bureau, et considère qu'il vaudrait mieux laisser la présidence assumer ses décisions.

De la liste des sanctions et des situations

L'alinéa 3 du PRD-11 fait référence à des «sanctions plus importantes» sans les préciser, alors qu'aucune disposition du règlement ni de la loi ne les évoque. L'un des auteurs de la proposition a suggéré alors la possibilité, déjà offerte par le règlement du Grand Conseil, de préciser le type de «sanctions plus importantes», par exemple en permettant d'exclure un-e conseiller-ère municipal-e des commissions dont il-elle est membre, pour une période déterminée. Les membres de la commission s'accordent en outre sur le fait que, ni le règlement actuel, ni les PRD-11, 53 et 54 ne proposant une liste exhaustive des sanctions possibles et des situations où elles pourraient intervenir, en l'absence d'une telle liste le prononcement de sanctions, surtout s'il s'agit d'une exclusion de la salle des débats sans retour possible au moment des votes, risque fort d'être arbitraire, et dénué de proportionnalité par rapport à l'acte sanctionné. Il faut donc, pour parer à ce risque et à celui de querelles juridiques succédant aux sanctions, établir à la fois une liste exhaustive des situations et comportements justifiant une sanction, et une liste exhaustive, et graduée, des sanctions et punitions possibles.

La commission est ainsi rendue attentive au fait que si une liste de sanctions possibles doit être insérée dans le règlement, elle ne doit pas être exemplative mais exhaustive, afin d'éviter tout risque d'arbitraire ou d'improvisation de sanctions se révélant ensuite illégales. La demande est alors faite aux auteurs des propositions, soit la majorité des membres du bureau de l'époque, de faire eux-mêmes une proposition de liste exhaustive des sanctions possibles, comportant les critères permettant d'établir leur proportionnalité avec le comportement sanctionné. Cette demande restera sans effet auprès de ceux à qui elle a été adressée, mais il y sera répondu par d'autres membres de la commission, sous forme de propositions de synthèse des trois projets de délibération examinés, synthèse comportant précisément la liste exhaustive demandée de sanctions et de situations.

Un commissaire exprime ses doutes sur la légitimité de sanctions décidées par des conseillers-ères municipaux-ales à l'encontre de l'un-e des leurs.

Une commissaire relève que la consommation d'alcool avant et pendant les séances est sans doute l'une des causes de la désinhibition de certains comportements.

Plusieurs commissaires proposent d'introduire le blâme dans la liste des sanctions possibles, comme sanction succédant à l'avertissement. Une majorité de commissaires estimant qu'il ne s'agit pas là d'une véritable sanction, la commission proposera plutôt de faire succéder le blâme et, ensuite, l'avertissement (écrit), par ordre de gravité.

Un commissaire estime qu'aucun règlement ne pourra jamais empêcher un-e élu-e désireux-euse de perturber les débats de le faire, et que si la perturbation des

débats résulte d'une pulsion ou d'un énervement, le règlement n'y pourra rien. On aura beau essayer d'envisager tous les cas de perturbation possibles, et produire une liste exhaustive des sanctions y répondant, on ne pourra les imaginer tous, l'imagination des élus étant bien plus large que les dispositions réglementaires, et tout règlement comportant des failles permettant de s'y soustraire. De ce point de vue, le règlement actuel paraît à plusieurs commissaires suffisamment «large et flou» pour permettre à la présidence, voire au bureau, tout ce que les propositions de modifications faites suggèrent de rendre explicitement possible.

Un commissaire propose d'inclure à la liste des sanctions la privation des jetons de présence, d'une part, l'exclusion des commissions, d'autre part, ces deux sanctions n'entraînant pas une privation des droits politiques de celles et ceux à qui elles seraient appliquées (il n'y a en effet pas de droit des conseillers-ères municipaux-ales à siéger dans une commission, puisque cette possibilité relève du choix souverain des groupes politiques du Conseil), contrairement à l'exclusion des débats, si elle devait entraîner aussi l'exclusion des votes. Une commissaire relève toutefois qu'exclure un-e conseiller-ère municipal-e des commissions parce qu'il ou elle a perturbé une séance plénière revient à appliquer une sanction sans lien d'effet à cause avec ce qui la suscite: ce n'est pas en excluant un-e perturbateur-trice des commissions qu'on va le/la calmer en plénière...

Il est relevé que la pratique actuelle consistant à demander à un-e conseiller-ère municipal-e ayant eu des paroles outrageantes à l'égard d'un-e autre (ou de qui que ce soit) de présenter à cet-te autre une demande d'excuse n'est prévue nulle part dans le règlement actuel, ni dans les propositions examinées de le modifier. Un commissaire ajoute que des demandes d'excuses contraintes par un règlement, sous peine de sanction, n'ont aucune valeur, de telles demandes n'étant honorables que si elles sont sincères.

Il est également relevé qu'au niveau des cantons, les sanctions les plus graves, dont les exclusions de séance ou de commissions, sont généralement explicitement prévues par la loi, et pas seulement par un règlement interne du parlement. Le dispositif légal de sanctions s'appliquant au Grand Conseil genevois (dont le règlement, contrairement à celui du Conseil municipal, a force de loi) s'inspire par ailleurs directement du dispositif légal de sanctions s'appliquant au Conseil national: la présidence du Conseil national peut ainsi retirer la parole ou exclure de la salle pour tout ou partie de la séance, et le bureau du Conseil national peut infliger un blâme ou exclure des commissions.

S'agissant des situations où se produisent les «violations d'ordre», plusieurs commissaires relèvent qu'il est parfois fort difficile à la présidence de percevoir précisément les causes d'un désordre qui s'installe, et même d'entre les propos tenus ceux que les diverses sanctions proposées devraient permettre de sanctionner. Il est en particulier peu aisé, dans un brouhaha général, d'identifier les «pro-

pos de nature à porter atteinte à l'honneur ou la considération», de sorte que l'actuel art. 25.3 du règlement donne à tout-e membre du Conseil la possibilité d'exiger que de tels propos soient portés au procès-verbal dans leur expression exacte, sans que nul ne puisse s'y opposer, et même si ces propos n'ont pas été relevés par la présidence.

Enfin, la question de savoir s'il faut inclure dans la liste des actes ou comportements susceptibles d'être sanctionnés la «violation du secret de fonction» a été objet de discussion dans les deux dernières séances de la commission. La majorité des commissaires a convenu que la violation du secret de fonction étant un délit déjà identifié et sanctionné comme tel par le droit en vigueur, il était inutile de l'inclure dans l'identification et la sanction des comportements au Conseil municipal.

Des compétences de la présidence et du bureau

Il est relevé que le PRD-53 évoque les compétences du bureau et non celles de la seule présidence, alors que la «police des séances» relève, dans le règlement actuel, de la compétence de la présidence. Ce point devrait donc être clarifié. Le règlement actuel (art. 17) donne en effet à la présidence du Conseil municipal (et non au bureau, sa consultation, et celle des chef-fe-s de groupe, étant laissée à l'appréciation de la présidence) la compétence de la «police des séances» avec une assez large marge de manœuvre.

Il est également relevé que les suspensions de séance permettent souvent de mieux «détendre l'atmosphère» que le prononcé d'une sanction, ou qu'une demande d'excuses. La pratique actuelle consistant, en cas de débordements rhétoriques, à demander des excuses à qui aurait prononcé des paroles répréhensibles, n'est prévue nulle part dans le règlement actuel. On ne peut donc, formellement, considérer que le refus de présenter des excuses équivaut à un refus d'obtempérer à une injonction réglementaire. L'exigence de présenter des excuses devrait donc être prévue dans le règlement, si on devait rédiger une liste exhaustive et graduée des sanctions possibles. Un commissaire estime cependant que des excuses contraintes (par une disposition réglementaire et la menace de sanctions) n'ont aucune valeur. Un autre commissaire estime que la demande d'excuse relève plutôt d'une sorte de rite que de sanctions, qu'il s'agit alors surtout de défendre l'image du Conseil municipal, et qu'exiger d'un-e conseiller-ère municipal-e qu'il ou elle présente des excuses ne présuppose en rien la destination de ces excuses: à un-e autre conseiller-ère municipal-e (ou plusieurs), à la présidence, à l'ensemble du Conseil municipal, aux médias?

Il est également relevé que le règlement actuel, s'il donne à la présidence la responsabilité de la police des débats et des séances, ne lui donne pas forcément la possibilité d'en exclure un-e conseiller-ère municipal-e, et que si un-e élu-e

sommé-e de sortir de la salle s'y refuse, la présidence ne peut pas l'y contraindre (contrairement à ce qui prévaut s'il s'agit d'une personne «du public») et ne peut que suspendre les débats. Le règlement actuel permet cependant à la présidence de suspendre les débats sans avoir à consulter le bureau pour cela, ce qui ne pose problème à aucun commissaire. Cependant, dans le cas de sanctions prises contre un-e conseiller-ère municipal-e, la consultation du bureau, pendant une suspension de séance, s'avère utile à plusieurs commissaires, dans la mesure où elle implique des représentant-e-s de tous les groupes et pare ainsi au risque, réel ou fantasmatique, d'«arbitraire» présidentiel et de partialité politique.

Un commissaire estime que la présidence, ou le bureau, ne devraient pas pouvoir prendre de sanctions importantes sans que le Conseil municipal lui-même puisse, s'il le désire (c'est-à-dire si un-e conseiller-ère municipal-e le demande), se prononcer, fût-ce lors d'un vote immédiat et sans débat.

Plusieurs commissaires insistent également sur la nécessité de prévoir un droit de recours contre une sanction, qu'elle soit décidée par la présidence, le bureau ou le Conseil municipal, ce droit de recours devant s'exercer auprès d'une autre instance que celle qui a décidé de la sanction.

F. Rois

Premier Livre, II.10 (...) Qu'un sage ne se glorifie pas de sa sagesse (...)

Afin de s'assurer que le résultat final de leurs travaux soit conforme aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires cantonales, les commissaires s'accordent sur la proposition de soumettre ce résultat à l'examen (indicatif, sans présomption de validation ultérieurement au vote par le plénum) de la Surveillance des communes³.

G. Proverbes

*XIII.13 Qui sa charge méprise, endommagé sera;
qui commandement craint, récompense en aura.*

Un commissaire fait la proposition de former un petit groupe de rédaction pour une synthèse des trois projets soumis à l'examen de la commission, et des positions et propositions exprimées par les commissaires lors de cet examen. Cette proposition ne soulève aucune objection mais aucune suite ne lui étant donnée les commissaires sont invités à proposer, au nom de leur groupe, une telle synthèse. Deux groupes se livreront à cet exercice.

³ A la date de remise de ce rapport, le rapporteur ignore si cet examen a été fait. Il s'autorise donc à adresser copie de son rapport, pour information, à la Surveillance des communes.

Les commissaires socialistes font les propositions de modifications suivantes du règlement du Conseil municipal:

Police de la séance

Nouvelle rédaction de l'art. 17:

La présidence dirige les débats du Conseil municipal et veille à leur bon déroulement, maintient l'ordre lors des séances et fait respecter le règlement. A cet effet, elle peut suspendre la séance pour une durée laissée à son appréciation ou, avec l'accord du bureau, décider de clore la séance, et en ce cas décider éventuellement de la non rétribution des membres du Conseil municipal.

Violation d'ordre

Nouvelle rédaction de l'art. 40:

1. La présidence rappelle à l'ordre le-la conseiller-ère municipal-e, le-la conseiller-ère administratif-ve ou le-la fonctionnaire qui, en séance
 - a) s'écarte manifestement du sujet traité;
 - b) profère des menaces à l'égard d'une ou de plusieurs personnes;
 - c) prononce des paroles portant atteinte à l'honneur ou à la considération;
 - d) emploie une expression outrageante;
 - e) trouble la délibération;
 - f) viole le règlement.
2. Tout propos discriminatoire, notamment raciste, sexiste ou homophobe, est réputé violation d'ordre et inscrit en tant que tel et dans son expression exacte au procès-verbal de la séance avec le nom de son auteur-e.
3. Si la personne rappelée à l'ordre continue de troubler la séance par les comportements évoqués à l'alinéa 2, la présidence peut prononcer son exclusion de la salle, jusqu'à l'ouverture de la prochaine procédure de vote. La personne visée est invitée à quitter la salle. Si elle ne le fait pas, la séance est suspendue pour permettre l'exécution de cette décision. A cet effet, le présidente peut requérir la force publique. L'exclusion de la séance entraîne la perte des indemnités dues pour la séance en cours. Le bureau peut en outre prononcer l'une des sanctions évoquées à l'art. 40 bis.

Sanctions disciplinaires

Nouvel article 40bis

1. Si un-e conseiller-ère municipal-e enfreint le règlement, ne se conforme pas à une injonction du bureau ou viole son secret de fonction, le bureau peut, sans préjudice des sanctions plus sévères prévues par le droit fédéral ou cantonal:

- a) lui infliger un blâme;
- b) l'exclure de la séance jusqu'à l'ouverture de la prochaine procédure de vote;
- c) l'exclure pour 6 mois au plus des commissions dont il est membre, le groupe qu'il y représentait lui désignant un-e remplaçant-e.

Si le-la conseiller-ère municipal-e s'oppose à la sanction, le Conseil tranche à huis clos et sans débat, après avoir entendu un membre du bureau et l'élu-e concerné-e.

Le débat engagé sur leur proposition conduit les commissaires socialistes à en proposer une reformulation, puis les commissaires d'Ensemble à gauche à proposer une reformulation de cette reformulation. Le texte d'EàG est alors proposé à l'examen de la commission, qui s'y livre article par article, chaque article et chaque amendement étant votés séparément, ces votes étant conclus par un vote sur l'ensemble des propositions. La proposition issue de ce vote doit être, formellement, considérée comme un amendement général (une reformulation complète) de chacun des PRD soumis initialement à l'examen de la commission.

H. Cantique des cantiques

*VIII.13 Toi qui es assise ès jardins, les compagnons sont aux écoutes,
fais-moi ouïr ta voix.*

Votes et proposition finale de la commission

La commission a procédé à des votes article par article, alinéa par alinéa, lettre par lettre, puis à un vote final sur l'ensemble des propositions de modification des articles 17, 40, 40A (nouvel article) et 45 issues de ses travaux.

La proposition de synthèse est ici considérée comme un amendement général aux trois PRD examinés en commission, les propositions de modifier cette proposition comme des sous-amendements à cet amendement général.

Art. 17, nouvelle teneur

«Le président ou la 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.»

Pour: unanimité (une abstention LR).

Art. 40, nouvelle teneur

«1. Le président ou la présidente rappelle à l'ordre le conseiller municipal ou la conseillère municipale ou le conseiller administratif ou la conseillère administrative qui, en séance, commet une violation d'ordre, trouble la délibération et ne respecte pas le règlement.»

Pour: unanimité.

«2. Sont notamment réputés violation d'ordre:

a) tous propos discriminatoires, en particulier racistes, sexistes ou homophobes.»

Pour: unanimité.

«b) toute menace proférée à l'égard d'une ou de plusieurs personne(s).»

Pour: unanimité.

«c) toute parole portant atteinte à l'honneur ou à la considération.»

Pour: unanimité.

«d) toute expression ou geste outrageants.»

Pour: unanimité.

«3. Toute violation d'ordre signifiée à son auteur en séance est inscrite en tant que telle et dans son expression exacte au procès-verbal avec le nom de son auteur.»

Pour: unanimité.

«4. Si la personne rappelée à l'ordre continue de troubler la séance, le président ou la présidente lui retire la parole. Il ou elle peut en outre prononcer son exclusion pour une partie ou, avec l'accord du bureau, jusqu'à la fin de la séance.»

Pour: 13 voix (3 S, 2 Ve, 1 DC, 3 LR, 2 MCG, 1 UDC, 1 EàG), contre: 1 EàG.

Sous-amendement: suppression de «La personne exclue de la salle garde son droit de vote et peut réintégrer la salle dans ce but au moment de la procédure de vote. Elle quitte la salle une fois le résultat du vote final énoncé.»

Pour: 9 voix (2 EàG, 1 DC, 3 LR, 2 MCG, 1 UDC), contre: 5 voix (3 S, 2 Ve).
Le sous-amendement est accepté.

Sous-amendement: adjonction de «La personne exclue de la salle perd son droit de vote.»

Pour: 4 voix (3 LR, 1 MCG), contre: 10 voix (2 EàG, 1 DC, 1 MCG, 1 UDC, 3 S, 2 Ve). Le sous-amendement est refusé.

5. «Si la personne exclue refuse de quitter la salle, la séance est suspendue pour permettre l'exécution de cette décision. A cet effet, le président ou la présidente peut recourir à la force publique.»

Pour: 8 voix (1 Ve, 1 DC, 3 LR, 2 MCG, 1 UDC), abstentions: 5 voix (2 EàG, 2 S, 1 Ve).

6. «L'exclusion de la séance entraîne la perte des indemnités dues pour la séance en cours. Le bureau peut en outre prononcer l'une des sanctions évoquées à l'article 40A.»

Pour: unanimité.

Art. 40 A (nouveau) Sanctions disciplinaires

1. «Si un conseiller municipal ou une conseillère municipale enfreint le règlement, ne se conforme pas à une injonction du bureau ou viole son secret de fonction, le bureau peut, sans préjudice des sanctions plus sévères prévues par le droit fédéral ou cantonal:

- a) lui infliger un blâme;
- b) l'exclure pour 6 mois au plus des commissions dont il ou elle est membre, le groupe qu'il ou elle y représentait lui désignant un remplaçant ou une remplaçante.

Sous-amendement: supprimer «ou viole son secret de fonction».

Pour: 8 voix (2 EàG, 2 LR, 2 MCG, 2 UDC), abstentions: 5 voix (2 S, 2 Ve, 1 DC). Le sous-amendement est accepté.

Sous-amendement: supprimer «sans préjudice des sanctions plus sévères prévues par le droit fédéral ou cantonal» et remplacer «le bureau» par «ce dernier».

Pour: unanimité (1 abstention DC). Le sous-amendement est accepté.

Sous-amendement (nouvelle lettre b), la lettre b) initiale devenant lettre c):

«b) lui adresser un avertissement écrit.»

Pour: 10 voix (1 S, 2 Ve, 1 DC, 2 LR, 2 MCG, 2 UDC), contre: 2 voix (1 EàG, 1 S), abstention: 1 EàG. Le sous-amendement est accepté.

Sous-amendement: à la nouvelle lettre c), supprimer «le groupe qu'il ou elle y représentait lui désignant un remplaçant ou une remplaçante».

Pour: 10 voix (1 S, 2 Ve, 1 DC, 2 LR, 2 MCG, 2 UDC), abstentions: 3 voix (2 EàG, 1 S). Le sous-amendement est accepté.

2. «Si le conseiller municipal ou la conseillère municipale s'oppose à la sanction, le Conseil tranche à huis clos et sans débat après avoir entendu un ou une membre du bureau et l' élu concerné.»

Pour: 10 voix (1 S, 2 Ve, 1 DC, 2 LR, 2 MCG, 2 UDC), contre: 2 EàG, abstention: 1 S.

Art. 45, nouvelle lettre c)

«c) sur l’opposition d’un ou d’une membre du Conseil municipal formée à l’encontre de la sanction que le bureau lui a infligée.»

Sous-amendement: supprimer «l’encontre de la».

Pour: unanimité (une abstention S). Le sous-amendement est accepté.

Vote final sur l’ensemble des propositions

Pour: 8 voix (2 Ve, 1 DC, 2 LR, 1 MCG, 2 UDC), contre: 3 voix (2 EàG, 1 S), abstentions: 2 voix (1 S, 1 MCG).

Un rapport de minorité est annoncé par un commissaire d’Ensemble à gauche. Un commissaire socialiste ayant également annoncé un rapport de minorité y renonce, étant déjà rapporteur de majorité et la majorité des commissaires souhaitant lui éviter des manifestations trop évidentes de schizophrénie. Sur la suggestion d’un autre commissaire, ledit commissaire socialiste et rapporteur de majorité intégrera sa position personnelle sous forme d’une «note du rapporteur» dans le rapport de majorité (cf *infra*).

Au terme de l’examen des trois propositions initiales, des deux propositions de synthèse résultant des travaux de commission, des sous-amendements proposés et des votes finaux, la proposition suivante est soumise au vote du plénum, en tant qu’amendement général (reformulation générale, identique pour les trois PRD) aux PRD-11, 53 et 54 :

Art. 17 Police de la séance (nouvelle teneur)

Le président ou la 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. 40 Violation d’ordre (nouvelle teneur)

1. Le président ou la présidente rappelle à l’ordre le conseiller municipal ou la conseillère municipale ou le conseiller administratif ou la conseillère administrative qui, en séance, commet une violation d’ordre, trouble la délibération et ne respecte pas le règlement.

2. Sont notamment réputés violation d'ordre:
 - a) tous propos discriminatoires, en particulier racistes, sexistes ou homophobes;
 - b) toute menace proférée à l'égard d'une ou de plusieurs personnes;
 - c) toute parole portant atteinte à l'honneur ou à la considération;
 - d) toute expression ou geste outrageants.
3. Toute violation d'ordre signifiée à son auteur en séance est inscrite en tant que telle et dans son expression exacte au procès-verbal avec le nom de son auteur.
4. Si la personne rappelée à l'ordre continue de troubler la séance, le président ou la présidente lui retire la parole; il ou elle peut en outre prononcer son exclusion pour une partie ou, avec l'accord du bureau, jusqu'à la fin de la séance.
5. Si la personne exclue refuse de quitter la salle, la séance est suspendue pour permettre l'exécution de cette décision. A cet effet, le président ou la présidente peut requérir la force publique.
6. L'exclusion de la séance entraîne la perte des indemnités dues pour la séance en cours. Le bureau peut en outre prononcer l'une des sanctions évoquées à l'article 40A.

Art. 40 A Sanctions disciplinaires (nouvel article)

1. Si un conseiller municipal ou une conseillère municipale enfreint le règlement ou ne se conforme pas à une injonction du bureau, ce dernier peut:
 - a) lui infliger un blâme;
 - b) lui adresser un avertissement écrit;
 - c) l'exclure pour 6 mois au plus des commissions dont il ou elle est membre.
2. Si le conseiller municipal ou la conseillère municipale s'oppose à la sanction, le Conseil tranche à huis clos et sans débat après avoir entendu un ou une membre du bureau et l'élu-e concerné-e.

Art. 45 Huis clos (nouvelle lettre c) et incrémentation des lettres suivantes)

- c) sur l'opposition d'un ou d'une membre du Conseil municipal à la sanction que le bureau lui a infligée;
- d) lorsqu'il en décide ainsi en raison d'un intérêt prépondérant.

I. **Ecclésiaste**

1.9 Ce qui a été, sera, et ce qui a été fait, sera fait, et n'y a rien de nouveau sous le soleil.

Note personnelle du rapporteur

La divergence majeure séparant le rapporteur, s'exprimant ici à titre personnel, et la majorité de la commission porte sur les conséquences possibles de l'exclusion d'un-e conseiller-ère municipal-e de la salle des débats et des votes. Il s'agit de savoir si la présidence ou le bureau du Conseil municipal, voire le Conseil lui-même, ont le droit d'empêcher un-e conseiller-ère municipal-e d'exercer son droit de voter (soit d'accepter ou de refuser) les propositions soumises au Conseil. La possibilité d'exclure un-e conseiller-ère municipal-e de la salle des séances, pour un temps limité à une séance, ne devrait avoir en effet d'autre fonction que celle de permettre à la séance de se poursuivre sans être perturbée. Cette fonction n'implique nullement la perte du droit de vote en plénière de la personne expulsée.

En droit, la doctrine suisse distingue la jouissance des droits politiques de leur exercice. Elle distingue ainsi la capacité passive (voter, élire) de la capacité active (siéger). La capacité passive suppose la réunion des conditions des droits civiques (l'âge, la nationalité ou la durée de résidence, la non privation des droits civiques), la capacité active la réunion des conditions matérielles d'exercice de ces droits. S'agissant des élus, la capacité active implique donc une capacité spécifique: celle de voter dans l'enceinte politique où l'on siège et qui est le lieu exclusif d'exercice du droit de vote. On n'est en effet pas élu dans un parlement (et un Conseil municipal en est un, même s'il n'est pas législatif mais délibératif) seulement pour y parler, quand encore on y parle, ou pour y sommeiller, ou pour biberonner à la buvette, ou pour converser sur un réseau social, mais pour y prendre part à des débats et y participer à des prises de décisions, c'est-à-dire pour voter les projets et propositions qui y sont soumis.

Comme le relève Jean-François Aubert dans son traité de droit constitutionnel suisse, «le suffrage est aussi un devoir», et la personne élue dans un parlement, pas plus que ce parlement dans sa globalité, ne peut être empêchée de remplir ce devoir sans qu'un motif grave y contraigne une autorité politique ou judiciaire supérieure à celle où siège l'elu-e concerné-e (et le bureau d'un parlement n'est pas une autorité supérieure à ce parlement).

Il en découle que seule une autorité supérieure au Conseil municipal devrait pouvoir, si la loi l'y autorise, priver un-e conseiller-ère municipal-e de sa capacité de voter. Cette autorité supérieure, à Genève, est l'autorité de surveillance, c'est-à-dire le Canton, mais au niveau cantonal seuls le gouvernement ou le parlement peuvent, si la loi et la Constitution les y autorisent, prendre la décision de priver

un-e élu-e (municipal-e ou cantonal-e) de son droit de voter en tant qu'élue, dans l'enceinte du conseil où il-elle a été élu-e. Or ni la loi, ni la Constitution genevoises actuelles n'accordent ce pouvoir au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil, s'agissant de conseillers municipaux.

Le règlement du Grand Conseil ne prévoit certes pas explicitement le maintien du droit de vote des député-e-s expulsé-e-s de la salle, mais ce règlement est, formellement, une loi, ce que n'est pas le règlement du Conseil municipal, lequel ne dispose que de règles d'organisation interne du Conseil municipal, règles soumises à une obligation de conformité à un droit supérieur (cantonal et fédéral) qui ne contient aucune disposition portant sur des sanctions à l'égard d'un-e conseiller-ère municipal-e.

Dès lors, exclure un-e conseiller-ère municipal-e de la salle des débats, qui est aussi la salle du vote, peut consister soit en son exclusion des débats et seulement des débats, ce qui ne pose aucun problème de droit, ou, au surplus, en la privation de son droit de vote, ce qui, s'agissant du Conseil municipal, n'est autorisé par aucune disposition légale en vigueur et devrait donc nécessiter, pour être légal, une modification de ces dispositions, ce qui est hors de la compétence du Conseil municipal.

En effet, si plusieurs dispositions légales (cantonales) et réglementaires (municipales) autorisent l'exclusion des débats, aucune ne précise la durée de cette exclusion. En d'autres termes, aucune ne préserve ni n'abolit explicitement le droit de vote de l'élue exclu-e de la salle. Or rien, dans le droit existant, n'autorise qui que ce soit, sinon la justice, et sous la forme de la privation des droits civiques, à priver un-e conseiller-ère municipal-e du droit de voter en séance plénière, sauf dans le cas spécifique de la confusion d'intérêt (encore ne s'agit-il alors pas d'une privation du droit de vote, mais d'un appel à y renoncer).

La présidence et le bureau du Conseil municipal n'étant formés que de membres du Conseil municipal, élus par le peuple au même titre que toutes et tous les autres membres dudit Conseil, il est en outre particulièrement contestable d'accorder à une instance du Conseil municipal lui-même (sa présidence ou son bureau) le droit de priver un-e membre dudit Conseil d'un droit (celui de voter) qui lui a été accordé par le peuple, lors de son élection, ou par la loi, s'il s'agit d'un-e «vient ensuite».

L'exclusion d'un-e conseiller-ère municipal-e de la séance plénière du Conseil est bien posée, par les règlements et les lois examinées par la commission du règlement, comme une sanction visant à empêcher une personne troublant les débats de continuer à les troubler, mais elle ne saurait aller au-delà de cet objectif en privant le trublion ou la trublionne d'un droit politique indissolublement lié à son mandat de conseiller-ère municipal-e.

On peut donc considérer qu’une mesure aussi grave que l’exclusion d’un-e élu-e des délibérations de l’organe où il/elle a été élu-e devrait, comme c’est d’ailleurs la règle au plan cantonal, être prévue par la loi (le règlement du Grand Conseil est une loi) et non par un règlement interne (comme celui du Conseil municipal). Or, s’agissant des conseils municipaux, la loi (tant celle sur l’administration des communes que celle sur les droits politiques) ne prévoit rien qui ressemble à une privation du droit de vote des élu-e-s municipaux-pales en leur Conseil.

Le règlement du Grand Conseil, qui, insistons-y, a valeur de loi cantonale, permet l’exclusion d’un-e député-e pendant une période comportant des votes, et donc de le/la priver de son droit de voter – mais c’est précisément parce qu’il est une loi qu’il le permet. Or s’agissant du Conseil municipal, son règlement interne ne peut faire office de loi (ne serait-ce que parce qu’il n’est pas soumis à référendum populaire...). Il en résulte que ni le bureau du Conseil municipal, ni le Conseil municipal lui-même, ni le Conseil d’Etat, ni le Grand Conseil ne peuvent priver un-e conseiller-ère municipal-e de son droit de vote, sauf à modifier la loi, voire la Constitution – ce qu’évidemment le Conseil municipal lui-même n’est pas en droit de faire...

En outre, toute sanction pouvant faire l’objet d’un recours, il faudrait également prévoir une instance de recours qui, ne pouvant être celle (la présidence, et par extension le bureau) qui a décidé de la sanction, ne pourrait être que le plénum du Conseil municipal – dont toute décision est elle-même sujette à recours possible auprès de l’autorité de surveillance, dont la décision est elle-même sujette à recours auprès de tribunaux dont les décisions sont elles-mêmes sujettes à recours auprès d’autres tribunaux de rang supérieur. Une décision qui serait acquise à une voix de majorité en séance plénière du Conseil municipal après qu’un-e élu-e a été empêché d’user de son droit de vote pourrait ainsi être (et a d’ailleurs déjà été) attaquée et annulée pour cette seule raison qu’une personne disposant du droit de prendre part à la décision en aurait été empêchée sans que la loi (et non seulement le règlement municipal) l’autorise.

Sur le fond du débat, enfin: toutes les propositions examinées, comme d’ailleurs les dispositions déjà existantes dans le règlement du Conseil municipal, sont, pour reprendre l’expression même qui les désigne, des dispositions de «police des séances». Il s’agit donc de maîtriser la forme des débats. Mais en démocratie, l’enjeu est de conjuguer cette maîtrise des débats parlementaires avec la liberté la plus grande de débattre. Il en est donc des débats parlementaires comme de la liberté d’expression: toute restriction leur étant apportée doit être pesée avec une balance d’orfèvre.

Les «débordements» dans les enceintes parlementaires jalonnent toute l’histoire des parlements – et donc toute celle de la démocratie, et ceux que nous

connaissions à Genève (pour ne prendre que deux exemples au hasard: la pratique du jet du verre d'eau à la figure d'un contradicteur, ou du doigt d'honneur adressé à un groupe parlementaire vagissant dans le dos d'un intervenant) ne relèvent guère que de l'anecdote.

On ne saurait oublier que la plus légitime des sanctions répondant au comportement d'un-e élu-e est, dans une démocratie, la sanction électorale – non une sanction disciplinaire interne. Or ni la loi sur l'administration des communes, ni son règlement d'application, ni la Constitution, ne donnent à un Conseil municipal la compétence et la capacité d'exclure l'un ou l'une de ses membres. Une fois remplies les conditions formelles de l'élection (ou de l'arrivée comme «vient ensuite») dans un Conseil municipal, c'est-à-dire le domicile réel dans la commune et l'exercice du droit d'éligibilité, le conseiller municipal ou la conseillère municipale est indéboulonnable, sauf à le pousser à démissionner de lui-même, à le faire déménager dans une autre commune, à le priver de ses droits civiques ou, méthode nord-coréenne, à l'abattre sur place ou dans le couloir des pas perdus. Hors de ces quatre méthodes, la quatrième étant peu compatible avec notre ordre juridique, il n'y a aucune possibilité pour un Conseil municipal d'exclure de ses rangs, sauf pour un temps limité, l'un ou l'une de ses membres. Et même le Conseil d'Etat, qui peut pourtant révoquer un conseiller administratif, ne peut pas révoquer un conseiller municipal. En tant qu'élu-e-s municipaux-pales, nous sommes toutes et tous indéboulonnables, sinon par le peuple lui-même.

En conséquence de tout ce qui précède, un sous-amendement à l'amendement général proposé par la commission aux trois PRD examinés sera proposé au vote du plénum. Ce sous-amendement consistera à ajouter à l'art. 40, al 4, tel que proposé par la commission, la phrase suivante, qui paraît à son auteur ménager à la fois le principe de l'exercice du droit de vote des élu-e-s, et la souplesse dans les modalités de l'exercice de ce droit:

«La personne exclue de la salle garde son droit de vote. La présidence décide des modalités de l'exercice de ce droit.»

ANNEXE

Date : 18 avril 2013

Objet : Sanctions contre les Conseiller-ère-s municipaux-ales

Monsieur le Président,
Monsieur le Vice-président,
Messieurs les membres du bureau,

Pour faire suite à votre demande, ainsi qu'à notre aimable entretien, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après une note relative aux sanctions contre les Conseiller-ère-s municipaux-ales.

Je me permets d'attirer votre attention sur le fait qu'il s'agit d'un document de travail qui doit servir de base à une discussion au cours de laquelle il vous sera loisible de me faire connaître vos orientations.

Outre le Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève du 16 avril 2011 (RCM-VdG; LC 22 111), les modèles suivants ont été analysés :

- Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (LRGC-GE; B 1 01) ;
- Loi sur le Grand Conseil du canton de Fribourg du 6 septembre 2006 (LGC-FR; 121.1)
- Loi d'organisation du Grand Conseil du canton de Neuchâtel du 30 octobre 2012 (OGC-NE) (qui entrera en vigueur le 28 mai 2013) ;
- Règlement du Grand Conseil du canton de Valais du 13 septembre 2001 (RGC-VS; 171.100) ;
- Loi sur le Grand Conseil du canton de Vaud du 8 mai 2007 (LGC-VD; 171.01) ;
- Règlement du Conseil municipal de la commune de Meyrin du 7 avril 2009 (RCM-ME; LC 30 111) ;
- Règlement du Conseil municipal de la commune d'Onex du 4 février 2003 (RCM-ON) ;
- Règlement du Conseil municipal de la commune de Plan-les-Ouates du 15 mai 2007 (RCM-PLO; LC 33 111) ;
- Règlement du Conseil municipal de Vernier du 12 avril 2011 (RCM-VE; 010.0) ;
- Règlement du Conseil municipal de la commune de Veyrier du 9 novembre 2004 (RCM-VEY; LC 45 111) ;
- Règlement intérieur du Conseil municipal de la Ville de Paris des 29 et 30 septembre 2008, comportant les modifications des 27 et 28 septembre 2010 (RCM-Paris).

Il résulte de cet examen que **deux modes de sanctions principaux** sont prévus dans les modèles observés, à savoir :

- des **sanctions dirigées contre les élu-e-s** eux-mêmes/elles-mêmes, soit :
 - o des sanctions liées à la séance en cours ou ;
 - o des sanctions disciplinaires ;
- des **sanctions dirigées contre l'assemblée** en tant que telle.

A. DE LA SITUATION EN VILLE DE GENÈVE

i) En droit positif

Les sanctions possibles contre les Conseiller-ère-s municipaux-ales de la Ville de Genève sont prévues aux articles 40 et 46 du Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève (RCM-VdG) :

« Art. 40 Violation d'ordre

1 Toute expression ou tout geste outrageant est réputé violation d'ordre.

2 Dans ce cas, le président ou la présidente rappelle à l'ordre la personne responsable. Si elle devait persister, la parole lui est retirée immédiatement ; à défaut, le président ou la présidente la somme de quitter la salle. »

Le Président ou la Présidente peut ainsi prononcer les sanctions de « rappel à l'ordre », de « retrait de parole » et d'« exclusion de la salle ».

Le « retrait de parole » ne peut intervenir qu'au cas où l' élu-e concerné-e devait persister dans son comportement malgré un « rappel à l'ordre ».

Quant à l'« exclusion de la salle », les modalités de cette sanction ne sont pas claires dans la mesure où l'on comprend difficilement les effets de la mention « à défaut » et que la durée de l'exclusion du/de la Conseiller-ère municipal-e n'est pas expressément prévue.

Il n'existe par ailleurs aucune disposition relative à des sanctions disciplinaires telles que le blâme ou l'exclusion pendant une certaine durée des Commissions dont le Conseiller-ère municipal-e intéressé-e est membre.

Le Règlement du Conseil municipal comporte pour le surplus une disposition générale :

« Art. 46 Maintien de l'ordre

Le président ou la présidente prend toutes les mesures destinées au maintien de l'ordre. »

Cette disposition apparaît toutefois insuffisante pour prévoir des sanctions telles que le blâme ou l'exclusion pendant une certaine durée des Commissions dont le Conseiller-ère municipal-e intéressé-e est membre.

ii) Projets en cours

i. PRD-11

Ce projet de délibération du 26 septembre 2011 a été renvoyé à la Commission du Règlement par le Conseil municipal lors de la séance du 22 novembre 2011.

Il prévoit d'ajouter à l'article 40 al. 2 du Règlement la durée de l'exclusion de l' élu-e intéressé-e, soit « (...) jusqu'à la fin de la séance en cours », et d'intégrer un alinéa 3 nouveau : « *Selon la gravité de la violation d'ordre, le président ou la présidente, en accord avec le bureau, peut décider de sanctions plus importantes.* »

ii. PRD-53

Ce projet de délibération du 31 octobre 2012 a été renvoyé à la Commission du Règlement du Conseil municipal lors de la séance du 16 janvier 2013.

Il prévoit d'ajouter à l'article 15 du Règlement du Conseil municipal une lettre h) intitulée « Respect du règlement », ainsi qu'une lettre i) intitulée « Sanctions disciplinaires » :

« **h) Respect du règlement**

1
Sous réserve des compétences du président ou de la présidente, le bureau veille à l'application du règlement ;

2
Il peut enjoindre à un ou une membre du Conseil municipal de respecter le règlement ;

3
En cas de contestation, il statue après avoir entendu le ou la membre du Conseil municipal ».

« **i) Sanctions disciplinaires**

1
Si un ou une membre du Conseil municipal enfreint le règlement, ne se conforme pas à une injonction du bureau ou viole son secret de fonction, le Bureau peut, sans préjudice des sanctions plus sévères prévues par le droit fédéral ou cantonal :

- *lui infliger un avertissement oral ou écrit ;*
- *l'exclure pour six mois au plus de l'ensemble des commissions.*

2
Si le ou la membre du Conseil municipal s'oppose à la sanction, le Conseil municipal tranche à huis clos et sans débat, après avoir entendu un ou une membre du bureau et le ou la membre du Conseil municipal concerné-e. »

Il s'agit là d'une reprise du contenu des articles 32A et 32B LRGC-GE, entrés en vigueur le 12 avril 2011 (sous réserve du fait que la loi genevoise prévoit le blâme en lieu et place de l'avertissement).

iii. PRD-54

Ce projet de délibération du 31 octobre 2012 a été renvoyé à la Commission du Règlement du Conseil municipal lors de la séance du 16 janvier 2013.

Il prévoit d'ajouter à l'article 40 al. 2 la durée de l'exclusion de l' élu-e intéressé-e, soit :
« (...) *jusqu'à la fin de la séance en cours* » et d'intégrer un alinéa 3 nouveau : « *Selon la gravité de la violation d'ordre, le président ou la présidente, en accord avec le bureau, peut décider de sanctions plus importantes.* »

Le contenu est similaire à celui du PRD-11 du 26 septembre 2011.

B. DES DIFFÉRENTES SANCTIONS OBSERVÉES

I. Des sanctions dirigées contre les élu-e-s

i) Du « rappel à la question »

Le « **rappel à la question** » permet d'interpeller l'orateur qui s'écarte de la question ou du sujet traité afin de le faire revenir au sujet des débats.

Cette institution n'est pas prévue dans tous les modèles examinés. Seuls les cantons de **Vaud**, **Valais** et de **Neuchâtel**, ainsi que les communes d'**Onex**, de **Plan-les-Ouates** et de **Veyrier** la connaissent (art. 268 al. 1^{er} OGC-NE, art. 84, al. 2, 1^{ère} phrase RGC-VS, art. 87 al. 1^{er} LGC-VD, art. 62 RCM-ON, art. 60 RCM-PLO et art. 61 RCM-VEY).

ii) Du « rappel à l'ordre »

L'institution du « **rappel à l'ordre** » est connue de la plupart des modèles examinés (art. 90 LRGC-GE, art. 127 al. 1^{er} LGC-FR, art. 268 al. 2 OGC-NE, art. 84, al. 2, 1^{ère} phrase RGC-VS, art. 87 al. 1^{er} LGC-VD, art. 46 al. 2 RCM-ME, art. 64 al. 1^{er} RCM-ON, art. 61 al. 2 RCM-PLO, art. 63 al. 1^{er} RCM-VE et art. 62 al. 2 RCM-VEY).

Les **conditions** auxquelles est subordonné le « **rappel à l'ordre** » divergent toutefois en fonction des modèles observés :

- à **Genève** et dans la Commune de **Vernier**, une telle sanction est possible dans les hypothèses suivantes :

- o menaces à l'égard d'une ou plusieurs personnes ;
- o paroles portant atteinte à l'honneur ou à la considération ;
- o emploi d'une expression méprisante ou outrageante ;
- o trouble de la délibération ;
- o violation du règlement.

- dans le canton de **Fribourg**, un « **rappel à l'ordre** » est possible en cas de :

- o non-respect des règles des débats ;
- o atteinte à la dignité des débats ou ;
- o trouble des débats de toute autre manière.

- dans le canton de **Neuchâtel**, un « **rappel à l'ordre** » est possible en cas de :

- o trouble causé à la séance en ne respectant pas les règles du débat ou ;
- o atteinte au respect mutuel que se doivent les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.

- dans le canton du **Valais**, un « **rappel à l'ordre** » est possible lorsque :

- o un-e député-e blesse les convenances ;
- o un-e député-e se livre à des attaques personnelles.

- dans le canton de **Vaud**, un « **rappel à l'ordre** » est possible en cas de :

- o trouble causé à la séance ou ;

o manque de respect à l'égard des députés ou des membres du gouvernement.

- dans les communes de **Meyrin**, d'**Onex**, de **Plan-les-Ouates** et de **Veyrier**, un « rappel à l'ordre » est possible – selon les termes employés – en cas d'« expression ou geste outrageant » ou d'« accusation, expression ou geste outrageant ».

iii) Du « blâme »

A **Genève**, ainsi que dans les communes d'**Onex**, de **Plan-les-Ouates** et de **Veyrier**, un « **blâme** » peut être prononcé à l'encontre d'un-e élu-e (art. 32B al. 1^{er} let. a LRGC-GE, art. 64 al. 1^{er} RCM-ON, art. 61 al. 2 RCM-PLO et art. 62 al. 2 RCM-VEY).

A **Genève**, un « **blâme** », en tant que sanction disciplinaire, peut être prononcé **en plus** d'une autre sanction (art. 91 al. 5 LRGC-GE).

Dans les communes d'**Onex**, de **Plan-les-Ouates** et de **Veyrier**, le « **blâme** » a un caractère **subsidaire** par rapport au « rappel à l'ordre » puisque le règlement indique « **en cas de récidive** » suite au prononcé d'un « rappel à l'ordre » (art. 64 al. 1^{er} RCM-ON, art. 61 al. 2 RCM-PLO et art. 62 al. 2 RCM-VEY). Dans les communes de **Plan-les-Ouates** et de **Veyrier**, il peut être **prononcé conjointement au « retrait de parole »** (art. 61 al. 2 RCM-PLO et art. 62 al. 2 RCM-VEY).

iv) Du « refus ou du retrait de la parole »

Dans la plupart des modèles observés, la **parole** peut être **refusée** ou **retirée** à un-e élu-e (art. 127 al. 2 LGC-FR, art. 268 al. 3 OGC-NE, art. 84, al. 2, 2^{ème} phrase RGC-VS, art. 87 al. 2 LGC-VD, art. 46 al. 2 RCM-ME, art. 64, al. 1^{er}, 3^{ème} phrase RCM-ON, art. 61 al. 2 RCM-PLO et art. 62 al. 2 RCM-VEY).

Cette sanction n'est toutefois pas prévue à **Genève** ni dans la commune de **Vernier**.

Les **conditions** auxquelles est subordonné le « refus ou retrait de parole » divergent en fonction des modèles observés :

- les cantons de **Neuchâtel** et **Vaud** ne prévoient pas de conditions au prononcé de cette sanction mais, selon la systématique de la loi, elle figure après le « rappel à l'ordre » ;

- à **Fribourg**, la loi sur le Grand Conseil indique que la parole peut être refusée ou retirée « **au besoin** » ;

- dans le canton du **Valais**, la parole est retirée à un député qui « **persiste à violer la discipline parlementaire** » ; cette mesure peut ainsi se comprendre comme étant subsidiaire à un « rappel à l'ordre » infructueux ;

- dans les communes de **Meyrin**, de **Plan-les-Ouates** et de **Veyrier**, le Règlement du Conseil municipal utilise les termes « **en cas de récidive** » ; dans les communes de **Plan-les-Ouates** et de **Veyrier**, il ressort du texte que le « retrait de parole » est prononcé en même temps que le « **blâme** » ;

- dans la commune d'**Onex**, le « refus ou retrait de parole » a également un caractère subsidiaire dans la mesure où il ne peut intervenir **qu'après un « rappel à l'ordre » et un**

« blâme ».

v) De « l'exclusion de la salle »

La plupart des modèles observés prévoient qu'un-e élu-e peut être **exclu-e de la salle**

(art. 91 al. 1^{er} LRGC-GE, art. 127, al. 2, 2^{ème} phrase LGC-FR, art. 268 al. 3 OGC-NE, art. 84 al. 3 et 4 RGC-VS, art. 87 al. 3 LGC-VD, art. 46 al. 3 RCM-ME, art. 64 al. 2 RCM-ON, art. 61 al. 3 RCM-PLO, art. 63 al. 2 RCM-VE, art. 62 al. 3 RCM-VEY et art. 8 al. 2 RCM-Paris).

La **durée de l'exclusion** diverge toutefois en fonction des modèles observés :

- dans le canton de **Genève** et la commune de **Vernier**, l'exclusion se fait « **pour tout ou partie de la séance** » (art. 91 al. 1^{er} LRGC-GE ; art. 63 al. 2 RCM-VE) ;

- dans le canton de **Fribourg**, « **momentanément** » (art. 127, al. 2, 2^{ème} phrase LGC-FR) ;

- dans le canton de **Neuchâtel**, pour la « **durée de la séance** » (art. 268 al. 3 OGC-NE) ;

- dans le canton du **Valais**, « **pendant 2 séances consécutives** » (art. 84 al. 4 RGC-VS) ;

- dans le canton de **Vaud**, ainsi que les communes de **Meyrin**, **Onex**, **Plan-les-Ouates** et **Veyrier**, et la **Ville de Paris**, le Règlement ne fixe en revanche **pas de durée précise**.

Dans la plupart des modèles observés, l'exclusion est conçue comme une mesure **subsidaire** :

- à **Genève** et dans le canton de **Vaud**, la mesure d'« exclusion de la salle » est conçue comme une mesure **subsidaire par rapport au « rappel d'ordre »** (art. 91 al. 1^{er} LRGC-GE, art. 87 al. 3 LGC-VD) ;

- dans les cantons de **Neuchâtel** et de **Fribourg**, la loi indique qu'une telle sanction est possible « **en dernier recours** », à savoir **subsidiairement au « rappel à l'ordre »** et au « **retrait de parole** » (art. 127, al. 2, 2^{ème} phrase LGC-FR, art. 268 al. 3 OGC-NE) ;

- dans les communes de **Meyrin**, d'**Onex**, de **Plan-les-Ouates** et de **Veyrier**, la mesure d'« exclusion de la salle » n'est possible que « **si le président ne peut obtenir l'ordre** » (art. 46 al. 3 RCM-ME, art. 64 al. 2 RCM-ON, art. 61 al. 3 RCM-PLO et art. 62 al. 3 RCM-VEY), à savoir en cas de « **rappel à l'ordre** » et de « **retrait de parole** » - voire de « **blâme** » si cette sanction existe - infructueux ;

- dans la commune de **Vernier**, la mesure d'« exclusion de la salle » est prévue « **si la personne rappelée à l'ordre continue de troubler la séance** » et doit ainsi se comprendre comme une mesure **subsidaire par rapport au « rappel d'ordre »** (art. 63 al. 2 RCM-VE) ;

- dans le canton du **Valais**, l'« exclusion de la salle » n'est possible que dans les « **cas graves** » (art. 84 al. 3 et 4 RGC-VS). Bien qu'elle ne semble pas faire l'objet d'une règle de subsidiarité particulière, cette mesure figure, selon la systématique du règlement, après les sanctions de « **rappel à**

l'ordre » et de « retrait de parole ».

Quant aux **modalités relatives à l'exclusion**, certains modèles observés – **Genève**, communes de **Meyrin**, **Plan-les-Ouates**, **Vernier** et **Veyrier** – prévoient un processus particulier :

- la personne visée est d'abord **invitée à quitter la salle** (art. 91 al. 2 LRGC-GE, art. 46 al. 3 RCM-ME, art. 61 al. 3 RCM-PLO, art. 63 al. 3 RCM-VE et art. 62 al. 3 RCM-VEY) ;

- si elle ne le fait pas, la séance est **suspendue** pour permettre l'exécution de la décision (art. 91 al. 3 LRGC-GE, art. 46 al. 3 RCM-ME, art. 61 al. 3 RCM-PLO, art. 63 al. 4 RCM-VE et art. 62 al. 3 RCM-VEY) ;

- à cet effet, le **recours à la force publique** est autorisé dans le canton de **Genève** (art. 91 al. 4 LRGC-GE) et devant le Conseil de **Paris** (art. 8 al. 2 RCM-Paris).

Dans le canton du **Valais**, la mesure d'« exclusion de la salle » fait l'objet d'un « **vote de censure** » **par le Grand Conseil** (art. 84 al. 3 et 4 RGC-VS).

Dans le canton de **Vaud**, l'exclusion d'un député est de la compétence du **Grand Conseil** (art. 87 al. 3 LGC-VD).

S'agissant des **indemnités de présence et de déplacement**, le canton du **Valais** prévoit expressément que le député concerné en est **privé** pendant la durée de l'exclusion (art. 84 al. 4 RGC-VS). Les litiges relatifs aux indemnités sont tranchés définitivement par le **Bureau** (art. 9 RGC-VS).

A **Neuchâtel**, il est également expressément prévu qu'un membre ou membre suppléant du Grand Conseil expulsé d'une séance n'a **pas droit aux indemnités** (art. 328 al. 5 OGC-NE). Le **Bureau** statue définitivement en matière d'indemnités, notamment en cas de litige sur le montant, le versement, la réduction ou la suppression d'une indemnité (art. 340 OGC-NE).

vi) Des sanctions disciplinaires

A **Genève**, des sanctions disciplinaires sont réservées « pour le surplus » (art. 91 al. 5 LRGC-GE). Il s'agit du « **blâme** » et de « **l'exclusion des Commissions pour une durée de six mois** » (art. 32B LRGC-GE).

Le texte de l'art. 32B LRGC-GE est clair : l'exclusion s'entend des commissions **dont le député concerné est membre**. Selon les travaux préparatoires, l'exclusion des commissions « a pour objectif de réduire la marge de manœuvre politique du député sanctionné, qui se voit confiné aux séances plénières. En revanche, le groupe politique auquel le député appartient n'est pas touché, puisqu'il peut désigner un autre député pour siéger dans les commissions concernées, voire organiser un simple remplacement. Dans un cas comme dans l'autre, une sanction disciplinaire ne peut donc avoir pour effet de modifier la représentation politique dans les commissions » (arrêt du 30 juillet 2012 de la Chambre administrative de la Cour de justice n° ATA/450/2012 en la cause A/1116/2012-DELIB confirmé par arrêt du Tribunal fédéral du 14 février 2013 en la cause 1C 468/2012).

La Chambre administrative a ainsi eu l'occasion de juger récemment que l'interprétation faite par le Grand Conseil de l'article 32B LRGC-GE en considérant que le député sanctionné n'était - durant la durée de cette exclusion - **autorisé qu'à participer aux séances plénières**, est conforme au but de la loi, au vu des travaux préparatoires, et ne peut qu'être confirmée (arrêt du 30 juillet 2012 de la Chambre administrative de la Cour de justice n° ATA/450/2012 en la cause A/1116/2012-DELIB confirmé par arrêt du Tribunal fédéral du 14 février 2013 en la cause

1C 468/2012).

Les autres modèles observés ne prévoient pas de catalogue de sanctions disciplinaires autres que celles liées exclusivement à la police de la séance et qui ont déjà été décrites ci-dessus (« Blâme » dans les communes d'Onex, Plan-les-Ouates et Vernier).

II. Des sanctions dirigées contre l'assemblée

i) De la «suspension ou de l'interruption de séance »

La séance peut être « **suspendue** » (art. 93 al. 1^{er} LRGC-GE, art. 52 al. 3 et 269 OGC-NE, art. 87 al. 2 LGC-VD, art. 85 RGC-VS, art. 46, al. 4, 1^{ère} phrase RCM-ME, art. 64 RCM-ON) ou « **interrompue** » (art. 127 al. 3 LGC-FR).

Les **conditions** auxquelles est subordonnée la « suspension » ou « l'interruption » de séance divergent en fonction des modèles observés :

- à **Genève**, une telle mesure peut être prise « **notamment en cas de troubles graves** » apportés aux délibérations du Grand Conseil »

(art. 93 al. 1^{er} LRGC-GE) ;

- dans le canton de **Fribourg**, en cas de « **troubles graves** »
(art. 127 al. 3 LGC-FR) ;

- dans le canton de **Neuchâtel**, « **en cas de désordre ou de tumulte grave dans la salle** »
(art. 52 al. 3 OGC-NE) ou « **en cas de besoin** » (art. 269 OGC-NE) ;

- dans le canton du **Valais**, « **en cas de tumulte** » (art. 85, 1^{ère} phrase, RGC-VS) ;

- dans le canton de **Vaud**, « **si nécessaire** » (art. 87 al. 2 LGC-VD) ;

- à **Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates** et **Veyrier** « en cas de **troubles graves** » apportés aux débats » (art. 46, al. 4, 1^{ère} phrase RCM-ME, art. 64 al. 2 RCM-ON, art. 61 al. 4 RCM-PLO et art. 62 al. 4 RCM-VEY) ;

- au Conseil de **Paris**, une telle mesure peut être décidée « **à tout moment** » (art. 6, 1^{ère} phrase, RCM-Paris).

Quant à **durée de la suspension**, elle diverge en fonction des modèles observés :

- à **Genève**, il est prévu que le Président indique à l'assemblée la date et l'heure auxquelles il se propose de convoquer la prochaine séance

(art. 93, al. 1^{er}, 2^{ème} phrase LRGC-GE). La durée de la suspension **ne peut dépasser 2 heures** (art. 93 al. 2 LRGC-GE) ;

- dans le canton du **Valais**, la séance est suspendue **pendant 1 heure** à l'issue de laquelle elle reprend « de droit » (art. 85 RGC-VS) ;

- dans les communes de **Meyrin, d'Onex, de Plan-les-Ouates** et de **Veyrier**, la suspension

de la séance a lieu « **jusqu'à ce que le calme soit rétabli** » (art. 46, al. 4, 1^{ère} phrase RCM-ME, art. 64, al. 2, 2^{ème} phrase RCM-ON, art. 61 al. 4 RCM-PLO et art. 62 al. 4 RCM-VEY).

Les cantons de **Fribourg**, **Neuchâtel** et **Vaud** ne prévoient pas de durée de la suspension de la séance à titre de sanction. A **Fribourg**, une disposition générale relative à la suspension de séance prévoit cependant que celle-ci n'**excède pas deux jours ouvrables** sauf circonstances extraordinaires (art. 108 al. 2 LGC-FR).

A **Paris**, la durée de la suspension de la séance est fixée par la Présidence de l'assemblée (art. 6, 4^{ème} phrase RCM-Paris).

Pour le surplus, à **Neuchâtel**, il est possible de **faire appel aux services de la police** (art. 52 al. 4 OGC-NE).

Quant à la question du **versement ou non des indemnités de présence**, seul le canton de **Genève** prévoit qu'en cas de suspension de séance plénière, le **bureau décide** si une indemnité est due pour chaque partie de la séance (art. 47 al. 2 LRGC-GE) ;

ii) De la « levée ou clôture de séance »

Dans certains modèles examinés, la séance peut être « **levée** » (art. 127 al. 4 LGC-FR, art. 269 OGC-NE, art. 87 al. 2 LGC-VD) ou « **clôturée** » (art. 46, al. 4, 2^{ème} phrase RCM-ME et art. 64 RCM-ON).

Les **conditions** auxquelles est subordonnée la « levée » ou la « clôture » de séance divergent en fonction des modèles observés :

- dans le canton de **Fribourg**, une telle mesure peut être prise « **après avoir, si possible, consulté le Bureau** » (art. 127 al. 4 LGC-FR) ;
- dans le canton de **Neuchâtel**, « **en cas de besoin** » (art. 269 OGC-NE) ;
- dans le canton de **Vaud**, « **si nécessaire** » (art. 87 al. 2 LGC-VD) ;
- dans les communes de **Meyrin**, d'**Onex**, de **Plan-les-Ouates** et de **Veyrier**, les termes « peut aussi en décider la clôture » laissent entendre que la « clôture » de la séance peut être prononcée aux mêmes conditions que la « suspension » (art. 46, al. 4, 2^{ème} phrase RCM-ME, art. 64, al. 2, 3^{ème} phrase RCM-ON, art. 61, al. 4, 2^{ème} phrase RCM-PLO et art. 62, al. 4, 2^{ème} phrase RCM-VEY) .

C. DES PRINCIPES DU DROIT ADMINISTRATIF

L'autorité qui inflige une sanction disciplinaire doit en principe respecter les principes du droit administratif (légalité, proportionnalité, etc.).

La jurisprudence a récemment eu l'occasion de se prononcer quant au principe de la proportionnalité et du large pouvoir d'appréciation laissé à l'autorité décisionnaire :

i) Du principe de la proportionnalité

L'autorité qui inflige une sanction disciplinaire doit respecter le **principe de la proportionnalité** (Arrêts du Tribunal fédéral 8C_292/2011 du 9 décembre 2011 consid. 6.2 ; 8C_203/2010 du 1er mars 2011 consid. 3.5). Le choix de la nature et de la quotité de la sanction doivent être **appropriés au genre et à la gravité de la violation reprochée** à l'intéressé et **ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer les buts d'intérêt public recherchés**. A cet égard, l'autorité – qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation - doit tenir compte en premier lieu d'**éléments objectifs**, à savoir des conséquences que la faute a entraînées pour le bon fonctionnement de l'institution et de facteurs subjectifs, tels que la gravité de la faute, les mobiles et les antécédents de l'intéressé (ATF 108 la 230 consid. 2bp. 232 ; ATF 106 la 100 consid. 13c p. 121) afin qu'elle soit de nature à éviter une récidive et à amener le fautif à adopter à l'avenir un comportement conforme à ses devoirs professionnels (BOINAY, *Le droit disciplinaire de la fonction publique et dans les professions libérales, particulièrement en Suisse*, in *Revue Jurassienne de Jurisprudence* 1998, p. 55, et les références citées) (arrêt du 30 juillet 2012 de la Chambre administrative de la Cour de justice n° ATA/450/2012 en la cause A/1116/2012-DELIB confirmé par arrêt du Tribunal fédéral du 14 février 2013 en la cause 1C_468/2012).

ii) Du large pouvoir d'appréciation de l'autorité

En matière de sanctions disciplinaires, l'autorité dispose d'un **large pouvoir d'appréciation**; le pouvoir d'examen de la Chambre administrative de la Cour de justice se limite à l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 2 LPA ; ATA/192/2012 du 3 avril 2012 ; ATA/142/2011 du 8 mars 2011 ; ATA/395/2004 du 18 mai 2004 ; ATA/102/2002 du 19 février 2002) (arrêt du 30 juillet 2012 de la Chambre administrative de la Cour de justice n° ATA/450/2012 en la cause A/1116/2012-DELIB confirmé par arrêt du Tribunal fédéral du 14 février 2013 en la cause 1C_468/2012).

D. DE LA COMPÉTENCE POUR PRONONCER UNE SANCTION

i) Du « rappel à la question », du « rappel à l'ordre » et du « retrait ou refus de parole »

Il ressort des modèles observés que les sanctions dirigées contre les élu-e-s eux-mêmes/elles-mêmes sont en principe de la compétence exclusive de la **Présidence** de l'assemblée.

C'est le cas du « **rappel à la question** », du « **rappel à l'ordre** » et du « **retrait ou refus de parole** » lorsque ces institutions existent (art. 90 LRGC-GE, art. 127 al. 1^{er} à 3 LGC-FR, art. 268 OGC-NE, art. 84 al. 2 RGC-VS, art. 87 al. 1^{er} et 2 LGC-VD, art. 46 al. 2 RCM-ME, art. 62 et 64 RCM-ON, art. 60 et 61 al. 2 RCM-PLO, art. 63 al. 1^{er} RCM-VE et art. 61 et 62 al. 2 RCM-VEY).

ii) De l'« exclusion de la salle »

Concernant l'**expulsion d'un-e élu-e de la salle**, cette sanction est souvent de la compétence de la **Présidence** de l'assemblée (art. 40 al. 2 RCM-VdG, art. 91 al. 1^{er} LRGC-GE, art. 127, al. 2, 2^{ème} phrase LGC-FR, art. 268 al. 3 OGC-NE, art. 46 al. 3 RCM-ME, art. 64 al. 2 RCM-ON, art. 61 al. 3 RCM-PLO, art. 63 al. 2 RCM-VE et art. 62 al. 3 RCM-VEY).

En **Valais**, l'exclusion de la salle nécessite toutefois un « **vote de censure** » du **Grand Conseil** - avec ou sans mention au procès-verbal - provoqué par la Présidence. Avant le vote, seul le député visé a le droit d'intervenir pour sa justification (art. 84 al. 3 et 4 RGC-VS).

Dans le canton de **Vaud**, l'exclusion de la salle est de la compétence exclusive du **Grand Conseil** (art. 87 al. 3 LGC-VD).

Au Conseil de **Paris**, le **Maire** ou le **Président de séance** peut faire expulser de l'auditoire tout individu qui trouble l'ordre (art. 8, 2^{ème} phrase, RCM-Paris).

iii) Des « sanctions disciplinaires »

Quant aux **sanctions disciplinaires** dirigées contre les élu-e-s, les modèles qui connaissent de telles institutions prévoient, pour certains, qu'elles sont de la compétence du **Bureau** (art. 91 al. 5 LRGC-GE) et, pour d'autres, qu'elles sont de la compétence de la **Présidence** (art. 64 RCM-ON, art. 61 al. 2 RCM-PLO et art. 62 al. 2 RCM-VEY).

iv) Des « sanctions dirigées contre l'assemblée »

S'agissant des **sanctions dirigées contre l'assemblée**, elles sont en principe de la compétence de la **Présidence** (art. 269 OGC-NE, art. 85 RGC-VS, art. 46 al. 4 RCM-ME, art. 64 al. 2 RCM-ON, art. 61 al. 4 RCM-PLO et art. 62 al. 4 RCM-VEY).

Dans le canton de **Fribourg**, la levée de séance et la suspension de la session sont de la compétence de la **Présidence** laquelle doit – si possible – **consulter le Bureau** (art. 127 al. 4 LGC-FR).

Dans la commune d'**Onex**, la suspension de la séance est de la compétence de la **Présidence** ou du **Conseil municipal** sur proposition d'un de ses membres ou du Conseil administratif (art. 63 RCM-ON).

Au Conseil de **Paris**, la suspension de la séance peut être décidée à tout moment par le **Maire** ou par son **adjoint présidant la séance** (art. 6, 1^{ère} phrase, RCM-Paris), ainsi que par le **président de groupe** ou son **délégué** (art. 6, 2^{ème} phrase RCM-Paris).

E. DES VOIES DE DROIT

Quelques modèles prévoient expressément des voies de droit contre les sanctions prononcées à l'encontre des élu-e-s ou de l'assemblée.

A **Genève**, si le député **s'oppose** au prononcé d'une **sanction disciplinaire** (blâme ou exclusion pour 6 mois au plus des commissions dont il est membre), le **Grand Conseil tranche à huis clos et sans débat**, après avoir entendu un membre du bureau et le député concerné (art. 32B al. 2 LRGC-GE).

Dans le canton du **Valais**, le « **retrait de parole** » est sujet à **recours** à l'assemblée laquelle statue sans délibération (art. 84, al. 2, 2^{ème} phrase RGC-VS).

Quant aux modèles qui connaissent la **privation des indemnités** de présence et de déplacement (Valais et Neuchâtel), les litiges en la matière sont tranchés par le **Bureau**

(art. 9 RGC-VS et art. 340 OGC-NE).

Les **autres modèles** ne prévoient **pas expressément de voies de recours**, si bien qu'il convient de se référer, le cas échéant, aux voies de droit ordinaires.

F. DES SUGGESTIONS DE MODIFICATIONS DU RÈGLEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE GENÈVE

Les modalités de sanctions prévues par le Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève peuvent être résumées de la manière suivante à la lumière de ce qui a été observé dans les modèles examinés :

- Absence de mesure de type « rappel à la question » ;
- Choix limité aux sanctions de « rappel à l'ordre », « retrait de parole » et « exclusion de la salle » ;
- La sanction de « retrait de parole » est conçue comme étant subsidiaire à celle de « rappel à l'ordre » ;
- L'« exclusion de la salle » répond à la notion « à défaut » qui n'est pas claire ;
- L'« exclusion de la salle » ne comporte pas de durée ;
- Le régime du versement des indemnités de présence et de déplacement n'est pas prévu en cas d'exclusion de la salle ;
- Aucune mesure n'est disponible à l'encontre de l'assemblée elle-même (suspension ou interruption de séance, levée ou clôture de séance) ;
- Absence de sanctions disciplinaires telles que le blâme ou l'exclusion des commissions dont l'élu-e concerné-e est membre ;
- Toutes les sanctions sont de la compétence de la Présidence ;
- Aucune voie de droit spécifique n'est prévue.

i) Absence de mesure de type « rappel à la question »

Une telle mesure n'est pas prévue dans tous les modèles examinés. Elle n'apparaît pas indispensable.

Si le Conseil municipal devait l'estimer utile, elle pourrait :

- être intégrée dans le cadre d'une **disposition** ou d'un **alinéa spécifique** (cf. art. 268 al. 1^{er} OGC-NE) :

« La Présidente ou le Président du Conseil municipal rappelle à la question l'oratrice ou l'orateur qui s'écarterait du sujet traité »

- être **intégrée à la sanction de « rappel à l'ordre »** (cf. art. 84 al. 2 RGC-VS ou art. 87 al. 1^{er} LGC-VD) :

« Le Conseiller municipal qui s'écarte du sujet en délibération, blesse les convenances ou se livre à des attaques personnelles est rappelé à l'ordre par la Présidente ou le Président » ou

« La Présidente ou le Président rappelle à la question l'orateur qui s'en écarte ou à l'ordre celui qui trouble la séance ou manque de respect à l'égard des Conseiller-ère-s municipaux-ales ou des membres du Conseil administratif »

ii) Choix limité aux sanctions de « rappel à l'ordre », « retrait de parole » et « exclusion de la salle » et absence de sanctions disciplinaires telles que le « blâme » ou l'« exclusion des commissions dont l' élu-e concerné-e est membre »

En l'état, le choix des sanctions est limité à celles de « rappel à l'ordre », « retrait de parole » et « exclusion de la salle ». Le Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève ne prévoit pas de sanctions telles que le « blâme » ou « l'exclusion des commissions dont l' élu-e concerné-e est membre ».

Afin que la Présidence de l'assemblée soit en mesure de faire régner au mieux l'ordre durant les séances du Conseil municipal, il apparaîtrait utile que le catalogue des mesures soit complété par de telles sanctions.

A cet égard, le contenu des PRD-11 et PRD-54 paraît insuffisant : *« Selon la gravité de la violation d'ordre, le président ou la présidente, en accord avec le bureau, peut décider de sanctions plus importantes »*.

M. Zuber (Service de surveillance des Communes – DIME) indique qu'il conviendrait d'en établir une **liste exhaustive**.

A cet effet, le modèle du canton de **Genève** pourrait servir de base de travail, étant précisé que celui-ci a d'ores et déjà été repris dans le PRD-53 (sous réserve du fait que le projet prévoit un avertissement en lieu et place du blâme) :

« 1

Si un ou une membre du Conseil municipal enfreint le règlement, ne se conforme pas à une injonction du bureau ou viole son secret de fonction, le Bureau peut, sans préjudice des sanctions plus sévères prévues par le droit fédéral ou cantonal :

- *lui infliger un **blâme** ;*
- ***l'exclure pour six mois au plus de l'ensemble des commissions.** »*

Compte tenu de l'importance de telles sanctions, il conviendrait effectivement que de telles sanctions soient prononcées par le **Bureau** et **non par la Présidence** seule.

iii) Sanction d'« exclusion de la salle » à préciser (conditions, durée, sort des indemnités)

La mesure d'exclusion de la salle existe d'ores et déjà dans le Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève. Il conviendrait toutefois de compléter la disposition y relative pour en préciser les conditions, la durée et le sort des indemnités dévolues aux élu-e-s.

i. Conditions

Actuellement, la condition « à défaut » à laquelle la mesure d'exclusion de la salle est subordonnée (art. 40 al. 2 RCM-VdG) n'est pas claire.

Elle pourrait dès lors être modifiée – à choix – sur la base des modèles suivants :

Article 91 al. 1^{er} LRGC-GE et art. 63 al. 2 RCM-VE :

1
« **Si la personne rappelée à l'ordre continue de troubler la séance**, dans le sens indiqué par l'article précédent, le président peut prononcer son exclusion pour tout ou partie de la séance. »

Article 84 al. 3 et 4 RGC-VS (vote de censure) :

3
« **Dans les cas graves**, le président peut provoquer un **vote de censure** par le Grand Conseil, avec ou sans mention au procès-verbal. Avant le vote, seul le député visé a le droit d'intervenir pour sa justification.

4Le député contre lequel un vote de censure a été prononcé est **exclu de la salle des délibérations** pendant deux séances consécutives et privé des indemnités de présence et de déplacement pendant ce temps. »

Article 87 al. 3 LGC-VD :

3
« Le Grand Conseil peut **exclure de la salle** le député qui, **malgré le rappel à l'ordre**, continue à troubler la séance »

Article 46 al. 3 RCM-ME, art. 64 al. 2 RCM-ON, art. 61 al. 3 RCM-PLO et art. 62 al. 3 RCM-VEY :

« **Si le Président ne peut pas obtenir l'ordre**, il a le droit d'exclure de la séance le perturbateur qui devra alors quitter la salle, à défaut de quoi la séance est suspendue pour permettre l'exécution de cette décision. »

La question se pose toutefois de savoir si l'exclusion d'un-e élu-e - qui emporte également la **suppression de son droit de vote** - est ou non conforme à la loi.

A cet égard, la loi sur l'administration des communes se limite à prévoir qu'un-e Conseiller-ère municipal-e qui a un intérêt personnel direct à l'objet soumis à la délibération ne peut intervenir dans la discussion ni voter (art. 23 LAC). Cette disposition n'est toutefois pas directement applicable à la question de la privation du droit de vote en cas d'exclusion de la salle.

Selon M. Zuber, une disposition excluant une personne pour la durée de la séance en cours, empêchant ainsi l'élu-e de voter, serait **acceptable** dans le cadre d'une disposition d'un Règlement du Conseil municipal. A ses yeux, l'exclusion n'étant pas une sanction qui exige une base légale formelle, elle peut être incluse dans un Règlement interne sans poser de problème juridique, pour autant qu'elle porte sur un **période limitée dans le temps**, soit une seule séance.

Il en irait différemment, selon lui, d'une mesure excluant un-e élu-e de manière durable sur plusieurs séances, car elle irait à l'encontre du droit à l'exercice des droits politiques.

ii. Durée

Au vu de ce qui précède, il conviendrait de compléter le Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève dans le sens de prévoir une **durée limitée de l'exclusion d'un-e élu-e de salle des délibérations**.

A cet égard, les modèles suivants peuvent servir de base de réflexion :

Article 91 al. 1^{er} LRGC-GE et art. 63 al. 2 RCM-VE :

« ¹Si la personne rappelée à l'ordre continue de troubler la séance, dans le sens indiqué par l'article précédent, le président peut prononcer son exclusion **pour tout ou partie de la séance**. »

Article 127, al. 2, 2^{ème} phrase LGC-FR :

« 2 (...) ; en dernier recours, elle le fait expulser **momentanément** de la salle du Grand Conseil. »

Article 268 al. 3 OGC-NE ;

« 3 (...) en dernier recours, procéder à son expulsion **pour la durée de la séance** de la salle du Grand Conseil. »

Article 84 al. 4 RGC-VS :

« ⁴Le député contre lequel un vote de censure a été prononcé est exclu de salle des délibérations **pendant deux séances consécutives** (...) ».

Le modèle de **Fribourg** (« **momentanément** ») ne paraît en revanche pas suffisamment précis, de sorte que des litiges pourraient survenir quant à l'interprétation de la durée exacte de l'exclusion. Quant au modèle du canton de **Valais** (« **pendant deux séances consécutives** »), il n'apparaît pas conforme au droit supérieur selon M. Zuber car la période est trop longue et priverait ainsi l'élu-e concerné-e de son droit de vote de manière trop importante.

iii. Sort des indemnités

Actuellement, le Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève ne contient pas de règle spécifique relative au sort des indemnités de présence et de déplacement en cas d'exclusion de la salle d'un-e élu-e.

M. Zuber a confirmé que le retrait des jetons de présence était possible mais qu'il conviendrait de le prévoir expressément.

A cet égard, les modèles suivants pourraient servir de base de réflexion :

Article 84 al. 4 RGC-VS :

« ⁴Le député contre lequel un vote de censure a été prononcé est exclu de salle des délibérations pendant deux séances consécutives et **privé des indemnités de présence et de déplacement pendant ce temps** (...) ».

Article 328 al. 5 OGC-NE :

« ⁵Un membre ou membre suppléant du Grand Conseil expulsé d'une séance **n'a pas droit aux indemnités**. »

iv) Sanctions à l'encontre de l'assemblée elle-même

Le Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève ne connaît pas de sanctions dirigées contre l'assemblée elle-même.

Pourtant, de telles mesures apparaissent utiles afin de contraindre un-e élu-e à se conformer à une décision d'expulsion de la salle prononcée à son encontre.

Tous les cantons et les communes examinés connaissent la mesure de « suspension » ou d'«

interruption » de séance. Quant à celle de « levée » ou de « clôture » de séance, elle est connue des cantons de **Fribourg**, **Neuchâtel** et **Vaud**, ainsi que des communes de **Meyrin**, **Onex**, **Plan-les-Ouates** et **Veyrier**.

Si de telles mesures devaient être adoptées, il s'agirait de prévoir une **disposition topique relative au sort des indemnités de présence et de déplacement** en cas de suspension ou de clôture de la séance du Conseil municipal.

A cet égard, seul le canton de **Genève** prévoit une règle selon laquelle, en cas de suspension de séance plénière, le **bureau décide** si une indemnité est due pour chaque partie de la séance (art. 47 al. 2 LRGC-GE).

v) Compétences de la Présidence et/ou du Bureau et/ou du Conseil municipal

En l'état, la compétence pour prononcer les sanctions à l'encontre des élu-e-s relèvent exclusivement de la **Présidence du Conseil municipal**.

S'agissant de la sanction d'« exclusion de la salle », cette mesure est de la compétence de l'**assemblée** (Grand Conseil) en **Valais** et dans le canton de **Vaud**.

Il apparaîtrait opportun que tel soit également le cas en Ville de Genève afin de **renforcer la légitimité** de cette mesure qui est relativement lourde et d'éviter tout risque d'arbitraire. A tout le moins, elle devrait être prononcée par le **Bureau**, pour les mêmes motifs.

Si d'autres sanctions devaient être intégrées – telles que le « blâme » ou l'« exclusion des commissions dont l'élu-e concerné-e est membre », celles-ci devraient être de la compétence du **Bureau**, comme cela est le cas devant le Grand Conseil à **Genève**.

Quant aux **sanctions dirigées contre l'assemblée** – si celles-ci devaient être adoptées – il conviendrait qu'elle soit prise par la **Présidence** mais – si possible – **après consultation du Bureau** (modèle de Fribourg) ou prise par le **Conseil municipal sur proposition d'un de ses membres** (modèle d'Onex). Cela, afin de renforcer la légitimité d'une telle décision lourde de conséquence (ralentissement des débats).

vi) Voies de droit spécifiques

En l'état, le Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève ne prévoit aucune voie de droit spécifique contre une mesure ou une sanction prononcée à l'encontre d'un-e élu-e.

La plupart des modèles observés ne prévoient pas non plus de voie de droit spécifique. Seuls les cantons de **Genève** et du **Valais** ont intégré les règles suivantes :

Article 32B al. 2 LRGC-GE :

²
« Si le député **s'oppose** à la sanction, le **Grand Conseil tranche à huis clos et sans débat**, après avoir entendu un membre du bureau et le député concerné. »

Article 84, al. 2, 2^{ème} phrase RGC-VS :

²
« (...) Celui-ci peut retirer la parole au député qui persiste à violer la discipline parlementaire, **sous réserve d'un recours à l'assemblée** qui statue sans délibération. »

Il conviendrait à mon sens d'introduire de telles voies de droit auprès du Conseil municipal pour des sanctions importantes, telles que l'« exclusion de la salle » ou en cas de « sanctions disciplinaires » (blâme, exclusion des Commissions) si celles-ci devaient être adoptées.

30 décembre 2013

B. Rapport de minorité de M. Pierre Gauthier.

PRD-53, PRD-54, PRD-11, modification de l'article 40 du règlement du Conseil municipal, compétences, violation d'ordre, pouvoir exclure une ou un conseiller municipal.

Dès le début de l'étude groupée de ces trois objets, plusieurs membres de la commission ont annoncé leur opposition à toute sanction qui aurait pour conséquence de priver des conseillers municipaux de leur droit de vote. La minorité approuve les propositions visant à définir plus précisément la notion de «violation d'ordre» et la définition des sanctions qui pourraient être encourues par celle ou celui qui s'y livre. En revanche, les représentants de l'Alternative – mais pas seulement ceux-ci – ont annoncé, dès le début des travaux, leur refus de voir des collègues élues ou élus privés de leur droit de vote au cas où ces derniers seraient exclus de la salle de séance et des débats à la suite d'une violation d'ordre.

Lors de la séance du 23 janvier 2013, le groupe des Verts déclare être opposé à ces projets de délibération. Le groupe des Verts précise qu'en cas d'acceptation desdits projets de délibération, la personne sanctionnée doit garder son droit de vote.

A titre personnel, un élu de l'Entente se déclare également opposé aux projets de délibération.

Un autre élu de l'Entente trouve quant à lui «délicat» de ne pas laisser la possibilité de voter et que cette privation risque de faire «basculer» un vote serré.

Des commissaires de l'Alternative (Ve, S et EàG) relèvent de plus que la privation du droit de vote est une privation des droits politiques. Or, le parlement délibératif municipal ne peut priver quiconque de ses droits politiques. Ils ajoutent que, si l'exclusion d'une ou d'un conseiller est une sanction qui n'exige pas de base légale, il n'en est pas de même de la privation du droit de vote.

Selon le Service de surveillance des communes, la perte du droit de vote d'un-e conseiller-ère exclu-e est effectivement une sanction extrême qui doit être justifiée par un motif suffisamment grave. Une telle – éventuelle – sanction devrait en tous les cas rester cohérente avec le principe de proportionnalité entre la «faute» et la «sanction».

Enfin, un commissaire d'Ensemble à gauche insiste sur le fait qu'au vu de la gravité extrême d'une exclusion éventuelle, ce soit au bureau et non à la seule présidence d'en décider.

En conclusion, les commissaires minoritaires s'opposent à ce qu'une exclusion temporaire infligée à un-e conseiller-ère municipal-e qui aurait commis une violation d'ordre ait pour conséquence la privation de son droit de vote. Les conseillères ou conseillers municipaux ne sont que les dépositaires transitoires de la volonté du corps électoral. Le droit de vote desdits conseillères ou conseillers ne leur appartient pas, c'est le peuple qui l'a délégué aux élues et aux élus pour réaliser sa volonté. Ainsi, on ne peut priver une ou un élu de son droit de vote, même si cette élue ou cet élu s'est rendu responsable d'une violation d'ordre. Cette privation serait en effet une violation inacceptable et anticonstitutionnelle de la délégation de sa suprême autorité faite par le peuple souverain à l'élue ou à l'élue (cf. Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, art. 2, al.1).