

Rapport de la commission du règlement chargée d'examiner le projet de délibération du 13 février 2023 de M^{mes} et MM. Laurence Corpataux, Jacqueline Roiz, Brigitte Studer, Elena Ursache, Omar Azzabi, Denis Ruyschaert, Antoine Maulini, Ahmed Jama et Anna Barseghian: «Pour une répartition équitable du temps».

11 septembre 2023

Rapport de M^{me} Patricia Richard.

Ce projet de délibération a été renvoyé à la commission du règlement le 7 mars 2023. Il a été traité les 5 avril et 10 mai 2023, sous la présidence de M^{me} Uzma Khamis Vannini, ainsi que les 24 mai et 23 août 2023, sous la présidence de M. Pierre de Bocard. Les notes de séance ont été prises par M^{me} Caroline Pascale-Suisse, que la rapporteuse remercie pour la qualité de son travail.

PROJET DE DÉLIBÉRATION

Considérant:

- que selon l'art. 84 «Débat libre» du règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève, le temps de parole durant les débats budgétaires est illimité;
- que selon l'art. 89, al. 3 du règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève, le temps de présentation des rapports de majorité et de minorité est illimité;
- que lors de la plénière relative au budget 2023, des rapports de minorité ont été présentés entre 45 minutes et 1 h 10;
- qu'au Grand Conseil, lors des débats budgétaires, le temps de parole dédié aux rapports de majorité, aux rapports de minorité, aux déclarations préliminaires, aux positions finales est limité par personne (rapporteur-euse; député-e, conseiller-ère d'Etat) et par groupe, la durée totale du débat étant aussi cadrée;
- que le PRD-318 demande la suppression des jetons de présence après 12 heures de débats,

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;

sur proposition de plusieurs de ses membres,

décide:

Article unique. – Le règlement du Conseil municipal, article 93bis, est modifié comme suit:

Art. 93bis Procédure relative au budget et aux comptes (modifié)

- al. 1 modifié: Le premier débat porte sur les déclarations du Conseil administratif et des groupes sur le budget ou les comptes votés en commission des finances. Le temps d'intervention pour les rapporteur-euse-s de majorité et de minorité, pour les déclarations préliminaires de chaque parti ainsi que du Conseil administratif est de 7 minutes.
- al. 2 modifié: Le deuxième débat prévoit la discussion et le vote des amendements déposés lors du premier débat. Chaque groupe a 60 minutes au total. Le temps global est de 7 minutes par indépendant. Chaque intervention est limitée à 5 minutes.
- al. 3: Le troisième débat est composé de la discussion et du vote sur le budget ou les comptes tels qu'acceptés lors du deuxième débat.
- al. 4 modifié: A l'issue du troisième débat, chaque groupe peut exprimer sa position, ainsi que le Conseil administratif, pendant 7 minutes.

Séance du 5 avril 2023

Audition de M^{me} Laurence Corpataux, coauteure du projet de délibération

M^{me} Corpataux indique que la répartition équitable du temps concerne les débats budgétaires et les comptes, qui n'ont pas de temps de parole défini contrairement aux autres objets.

Suite à différentes séances de budgets et comptes, depuis plusieurs années il y a des temps très longs de présentation des rapports de minorité et de majorité, jusqu'à plus d'une heure pour des rapports de minorité.

Les rapports de minorité doivent poser les points essentiels et non constituer une relecture complète du rapport.

Ce projet de délibération permet de limiter le temps de discussion du budget au samedi complet de 8 h à 24 h en évitant de le prolonger du lundi au mardi.

Cela laisse assez de temps pour faire le travail parlementaire et, si les débats sont plus limités au niveau du temps, tous les partis pourraient dire ce qu'ils veulent dire durant le samedi.

Elle fait une analogie avec le Grand Conseil qui a une procédure interne qu'elle ne peut pas donner mais qu'elle a reproduit dans l'art. 93bis. Au Grand Conseil, avec un temps limité, tout le monde arrive à dire l'essentiel des éléments pour le débat de chaque parti.

Limiter le temps permettrait d'énoncer les points essentiels, d'améliorer la clarté dans les débats, de permettre une meilleure écoute des personnes présentes dans la salle et des téléspectateurs.

Le but est que le temps soit bien réparti entre tous les partis, qu'il soit équitable pour tous afin de respecter le débat démocratique.

A la télévision en général ou dans les médias, le débat est minuté, chaque intervenant a un temps précis de parole.

Par ailleurs, si les débats ne se rallongent pas trop, la Ville n'aurait pas besoin de payer du temps de séance au personnel et aux élus.

Le règlement du Conseil municipal (RCM), par rapport aux débats libres, indique qu'il n'y a pas de limite pour les débats budgétaires et les comptes ni pour les présentations des rapports de minorité ou majorité.

Au Grand Conseil, il y a la même limitation de temps pour tout.

Contrairement au projet de délibération PRD-318 qui demandait la suppression des jetons de présence après 12 heures de débat, qui n'est pas légal selon elle, dont le but était le même, le projet de délibération PRD-323 demande de limiter le temps lié aux débats enfin que les intervenants soient plus synthétiques.

Elle fait les propositions qui suivent concernant l'art. 93bis al. 1 du RCM.

A l'alinéa 1, ajouter ceci à la suite: «Le temps d'intervention pour les rapporteurs de majorité et de minorité, pour les déclarations préliminaires de chaque parti ainsi que du Conseil administratif est de 7 minutes.» Elle indique que les 7 minutes sont basées sur le temps prévu au Grand Conseil.

S'agissant de l'alinéa 2, ajouter ceci à la suite: «Chaque groupe a 60 minutes au total. Le temps global est de 7 minutes par indépendant. Chaque intervention est limitée à 5 minutes.» Il n'y a pas de modification pour l'alinéa 3. Concernant l'alinéa 4, elle propose d'ajouter ceci à la fin de la phrase: «ainsi que le Conseil administratif, pendant 7 minutes».

Elle précise qu'elle n'a rien ajouté par rapport aux amendements car cela rentre dans le temps de parole global et cela oblige chacun à être synthétique et à réagir aux amendements au moment le plus opportun.

Questions des commissaires

Une commissaire demande pourquoi elle a fait le choix de 7 minutes et pas de 10 minutes, par exemple.

M^{me} Corpataux répond que c'est parce qu'au Grand Conseil ils ont choisi 7 minutes.

Pour le rapport de majorité, qui est assez conséquent, elle s'est demandé si celui-ci devrait avoir un temps plus grand mais le Grand Conseil a mis le même temps.

Un commissaire indique que cette proposition lui plaît dans l'idée car il vise à limiter les débats sans restreindre la démocratie. Il avait une question sur la portée du projet qui se limite aux débats sur le budget et les comptes et il se demande s'il ne serait pas possible d'étendre la chose car ce n'est pas seulement au budget et aux comptes qu'il y a des présentations longues.

M^{me} Corpataux répond qu'il y a régulièrement plusieurs tentatives de diminuer le temps de parole, à l'ancienne législature le temps de parole est passé de 7 minutes à 5 minutes de prise de parole.

Il se demande si M^{me} Corpataux a regardé également le règlement du Conseil national qui est intéressant sur ce sujet et dans lequel il y a un temps de parole, 20 minutes pour tous les rapporteurs des commissions, 20 minutes pour le représentant du Conseil fédéral, 10 minutes pour le porte-parole de chaque groupe, 5 minutes pour chacun des autres orateurs avec des limitations; un orateur ne peut pas intervenir plus de x fois. Il trouve ce genre de dispositif très intéressant et que cela mérite un enrichissement et un élargissement du spectre non seulement en termes de règlement du Grand Conseil mais aussi des instances fédérales. Il pense que ce serait intéressant d'explorer autre chose que le débat budgétaire.

M^{me} Corpataux répond qu'elle a fait une proposition dont le but était d'amener la réflexion et la discussion.

Un commissaire a une question sur la proposition pour l'alinéa 2 («Chaque groupe a 60 minutes au total. Le temps global est de 7 minutes par indépendant. Chaque intervention est limitée à 5 minutes.»). Il indique que c'est lors du deuxième débat que les amendements sont discutés et votés. Il se demande si cette disposition limiterait le nombre d'amendements à disposition des commissaires, respectivement des membres du Conseil municipal.

M^{me} Corpataux répond par la négative, ce qui est limité sont les interventions sur les amendements donc chaque parti ne va pas obligatoirement parler sur chaque amendement. Ce n'est pas une limitation du nombre d'amendements.

Dans le projet de délibération proposé, elle ne modifie pas le temps pour présenter les amendements qui est de 3 minutes.

Une commissaire a une remarque concernant les amendements à tiroirs. Elle indique qu'une conseillère municipale a déposé un amendement qui faisait cinq points; pouvoir prendre position ne serait-ce que pour le Conseil administratif sur cet amendement-là nécessitait à chacun des points plus qu'une minute. Elle se demande ainsi comment M^{me} Corpataux voit les choses, si elle fait la différence avec les amendements à tiroirs.

M^{me} Corpataux répond qu'elle ne fait pas la différence car il est rare d'avoir des amendements à tiroirs. Elle indique que si la commission pense que 60 minutes n'est pas assez pour pouvoir répondre aux amendements, la commission peut élargir le temps.

Une commissaire se pose la question de savoir si le Conseil administratif ne peut pas intervenir à plusieurs reprises.

M^{me} Corpataux répond que le Conseil administratif a 7 minutes comme les autres.

Une commissaire indique que M^{me} Corpataux a dit qu'il était possible de finir samedi, et se demande s'il faut déposer en faisant en sorte que ce soit forcément fini le samedi.

M^{me} Corpataux répond par la négative. Selon le temps qui est indiqué, basé sur le Grand Conseil, à minuit c'est fini et selon elle il y a largement assez de temps.

Une commissaire indique que celui qui présente l'amendement a 3 minutes, partant du principe que la dernière fois il y a eu 90 amendements, ce qui donne 3 heures, avec 1 heure de réponse par groupe ce qui ferait 7 heures car il y a 7 groupes.

M^{me} Corpataux indique que ça fait 3 heures auxquelles sont ajoutées 7 heures, ce qui donne 10 heures au total. Donc il y a le temps puisque le samedi compte 16 heures.

Un commissaire demande si le Conseil administratif a 7 minutes pour présenter tout le budget.

M^{me} Corpataux répond qu'elle a pris ce qui se passe au Grand Conseil; avant il y a la présentation du rapport de majorité qui met une partie des éléments, une autre partie des éléments est présentée par les rapports de minorité et le Conseil administratif normalement présente après. La présentation spécifique dans les détails a été faite en commission des finances donc il ne va pas repartir dans les détails, le Conseil d'Etat y arrive.

Un commissaire demande l'article du Grand Conseil sur lequel elle s'est basée.

M^{me} Corpataux répond qu'il s'agit d'une procédure qui n'est pas dans le règlement du Grand Conseil. C'est la procédure appliquée cette année qu'elle ne peut pas montrer mais elle a repris ce qui était écrit dessus.

Un commissaire se demande si pour le budget il s'agit du débat organisé car au Grand Conseil il y a trois débats, le débat libre, le débat organisé et le débat accéléré.

M^{me} Corpataux ne sait pas, elle a vu une feuille où était écrit «procédure pour le budget 2023».

Un commissaire demande s'il serait possible de simplement dire que chaque groupe a 60 minutes et de ne pas limiter les interventions.

M^{me} Corpataux répond que le but est que les personnes soient concises, synthétiques et claires et pas qu'un intervenant prenne 45 minutes sur les 60 minutes de suite.

La présidente met au vote l'audition de M. Koelliker, sautier au Grand Conseil, qui est acceptée à l'unanimité.

La présidente met au vote l'audition du magistrat en charge des finances, M. Gomez, qui est acceptée à l'unanimité.

Séance du 10 mai 2023

Audition de M. Laurent Koelliker, sautier de la République et canton de Genève

M. Koelliker explique que le projet de délibération porte principalement sur la question du débat budgétaire et sur les comptes. Il détaillera a posteriori les différentes catégories de débat qu'ils ont au Grand Conseil.

Il s'est concentré sur les deux débats principaux d'un parlement délibératif, à savoir le vote du budget et l'approbation des comptes. Les membres du Conseil municipal sont plus endurants que les députés au Grand Conseil puisqu'il remarque que les débats sur le budget durent très longtemps. A l'origine, les débats au Grand Conseil étaient aussi en catégorie de débats libres, simplement si les débats commençaient le jeudi les députés étaient épuisés autour du vendredi à 16 h et le débat se terminait de manière tronquée par le vote d'une motion d'ordre pour interrompre les débats et passer au vote.

A l'origine, au Grand Conseil il y avait un vote par département, puis ils sont passés à un vote par politique publique, néanmoins il a été très rare que le Grand Conseil vote le budget sans arriver à cette motion d'ordre et il en est de même pour les comptes. C'était dans les années 2000.

Chaque fois le Bureau faisait un bilan constatant que la situation était insatisfaisante puisqu'au moment de la motion d'ordre il n'y avait plus de prise de parole et les dernières politiques publiques n'étaient pas débattues et juste votées.

Il y a une première mesure adoptée qui était de faire un tirage au sort des politiques publiques pour éviter que ce soit toujours le premier département, c'est-à-dire le Département de l'instruction publique, qui subisse le feu des commentaires et des critiques et pour éviter que le dernier département ne soit jamais abordé.

La première solution était donc de rester en débat libre mais de faire un tour-nus aléatoire.

Cela a augmenté la diversité des débats mais n'a pas réglé le problème de la motion d'ordre.

Ensuite, à partir de 2010, il y a eu des tentatives de limiter le temps de parole où le Grand Conseil a procédé par tâtonnements, il y avait des règles très complexes avec un minutage par amendement, par groupe qui devenait très complexe à gérer jusqu'au système actuel avec des enveloppes de temps qui correspond à cette proposition de délibération et qui maintenant a fait ses preuves car ce système n'est plus remis en question et permet avec une grande fiabilité de déterminer la fin du débat.

Il n'y a jamais eu de dépassement dans le temps final prévu, le Grand Conseil termine toujours le vendredi en début ou en fin d'après-midi mais il n'y a plus besoin de revenir le vendredi soir ou le samedi matin comme c'était le cas par le passé.

C'est un système qui limite le temps des groupes donc requiert une plus grande organisation au sein des groupes pour choisir sur quelle politique publique les groupes vont intervenir et qui limite aussi les dépôts d'amendements, car le fait de déposer un seul amendement ou d'en déposer plusieurs ne permet pas d'obtenir davantage de temps de parole.

Il y a donc un intérêt à choisir les amendements pour ne pas en déposer trop et pour pouvoir s'exprimer sur chacun d'entre eux.

Il constate que le projet de délibération est précis en termes de temps et qu'il ancre dans le règlement des règles fixes. Il indique qu'au Grand Conseil il n'y a jamais eu de modifications de loi; cela s'est fait par un accord entre les chefs de groupe.

L'avantage est que cela permet de moduler les enveloppes de temps au gré des circonstances et des débats et, s'il n'y a pas d'accord entre les chefs de groupe, l'alternative est d'ancrer cela dans la loi.

Il constate qu'ils ont un article sur le débat libre qui inclut le débat sur le budget et les comptes; il serait possible de prévoir une exception en disant que le débat sur le budget et les comptes fait l'objet d'un temps limité et de réserver un document annexe relatif à l'organisation des débats dans lequel les temps seraient fixés.

Il est prévu 7 minutes pour le débat d'entrée en matière; il indique qu'au cours des 2-3 dernières années le Grand Conseil a oscillé entre 5 minutes et 7 minutes d'une année sur l'autre, ce qu'il n'aurait pas été possible de faire si le temps était inscrit dans la loi.

Questions des commissaires

Un commissaire demande s'ils arrivent à faire un rapport de majorité ou de minorité sur le budget en 7 minutes au Grand Conseil.

M. Koelliker répond qu'en pratique, pour le budget, les rapporteurs de majorité et de minorité ont tous 7 minutes sur le débat d'entrée en matière pour une prise de position générale et par la suite, au cours du deuxième débat, ils ont une enveloppe totale de temps de 30 minutes chacun pour l'entier des politiques publiques et tous les amendements.

En général ce ne sont pas eux qui épuisent leur temps de parole.

Un commissaire demande s'ils lisent le rapport qui sort de la commission des finances comme ils le font au Conseil municipal.

M. Koelliker répond par la négative, ils n'ont pas le temps.

Un commissaire demande si c'est bien 30 minutes pour l'enveloppe du temps.

M. Koelliker répond que c'est 30 minutes pour les rapporteurs et 60 minutes pour les groupes pour le budget, c'est-à-dire que cela inclut les déclarations, les questions et les prises de position sur toutes les politiques publiques et tous les amendements donc le dépôt d'amendements n'augmente pas le temps de parole. Selon son expérience, c'est 60 minutes pour le budget et 50 minutes pour les comptes car il n'y a pas cette possibilité d'amendement.

Un commissaire demande ce qu'il en est pour les membres du Conseil d'Etat.

M. Koelliker répond qu'il y a une latitude laissée à la présidence du Grand Conseil. Sachant que le Conseil d'Etat fait face à 7 groupes et 7 questions, il n'est pas possible de restreindre son temps de parole à l'équivalent d'un groupe. En général la pratique revient à doubler le temps dévolu au groupe donc le Conseil d'Etat aurait environ 2 heures.

Un commissaire demande l'avis de M. Koelliker par rapport à cette proposition et quelles seraient les contraintes si la mise en place devenait efficace.

M. Koelliker répond que l'avantage de fixer des enveloppes de temps est que ça donne une idée réaliste du moment auquel le débat se termine sans avoir la perspective de devoir convoquer des séances supplémentaires pour terminer les travaux.

Il est vrai qu'il s'agit d'une limitation dans le temps de parole des interventions et d'une certaine manière il s'agit d'une limitation du débat démocratique qui, dans la pesée des intérêts, est contrebalancée avec une certaine efficacité.

Ils finissent à un résultat dans un temps raisonnable, ce qui permet de garder une qualité des débats et de voter un budget sans être épuisés.

Une commissaire demande si le temps de 7 minutes lui semble correct ou s'il faut modifier cette durée.

M. Koelliker répond qu'au niveau du Grand Conseil, pendant plusieurs années, c'était 5 minutes pour le débat d'entrée en matière et c'est passé à 7 minutes. L'autre règle est qu'il ne peut pas y avoir un groupe qui s'exprime pendant 60 minutes d'affilée car il faut conserver une dynamique des débats; la limite a été fixée à 5 minutes par intervention.

Un commissaire demande ce qu'il en est pour les indépendants.

M. Koelliker répond que lors des derniers débats ils étaient à 60 minutes par groupe, 30 minutes par rapporteur et, du fait qu'ils avaient 6 députés indépendants, leur temps a été fixé à 7 minutes par indépendant car 6 multiplié par 7 donne 42 minutes et la logique voulait qu'ils n'aient pas plus de temps qu'un groupe constitué.

Une commissaire demande s'il y a des différences au niveau du temps entre les prises de parole et les prises de parole pour les amendements, c'est-à-dire que pour un amendement quelqu'un peut s'exprimer pendant 5 minutes comme il pourrait s'exprimer pendant 5 minutes sur un département.

M. Koelliker répond par l'affirmative, la prise de parole est limitée 5 minutes quel que soit l'objet.

Un commissaire demande comment se déroule le troisième débat au Grand Conseil.

M. Koelliker répond que le troisième débat est consacré aux déclarations finales avant le vote donc c'est une enveloppe de 5 minutes qui est octroyée aux groupes avant le vote final.

Il y a encore des possibilités de déposer des amendements au troisième débat donc l'enveloppe des 60 minutes vaut pour le deuxième et le troisième débat et une fois que tous les amendements ont été votés, il y a 5 minutes avant le dernier vote pour chaque groupe, chaque rapporteur et pour le Conseil d'Etat.

Une commissaire demande à quel moment les amendements sont redéposés au troisième débat.

M. Koelliker indique que les amendements, nouveaux ou anciens, peuvent être déposés au début du troisième débat et ils sont votés dans l'ordre. Si un groupe n'a plus de temps de parole il ne peut plus s'exprimer, mais il peut toujours en déposer.

Une personne demande s'il y a une limite de temps pour déposer les amendements pour le troisième débat.

M. Koelliker répond qu'en principe c'est avant le début du troisième débat, mais tant qu'ils sont capables de les diffuser pour que les personnes sachent sur quoi elles votent, normalement ils les acceptent. Il précise qu'ils doivent quand même les avoir reçus dans un temps raisonnable pour pouvoir les scanner et les diffuser; c'est le même principe pour le deuxième débat.

Un commissaire a une question sur le mode d'adoption de cette pratique non inscrite dans la loi. Il se demande comment cela se passe si un groupe s'oppose à la décision du Bureau et des chefs de groupe.

M. Koelliker répond que le Bureau a la compétence de fixer la catégorie des débats.

Au Grand Conseil, il existe la catégorie du débat organisé en termes de temps, qui n'existe pas au Conseil municipal, et qui est devenue la catégorie la plus utilisée.

Le Bureau a la compétence d'inscrire le débat budgétaire en débat organisé. Les députés ont la compétence de contrer la décision du Bureau, ce qu'ils n'ont jamais fait, par un vote à la majorité des deux tiers en début de séance et, si une majorité de groupes contestaient, il serait possible de repasser en débat libre.

Donc la première décision est une décision du Bureau d'inscrire ces débats en débat organisé et la deuxième démarche est d'établir un programme, des enveloppes de temps qui sont discutées avec les chefs de groupe.

Le dernier mot sur l'attribution des enveloppes de parole reste quand même au Bureau mais après consultation des groupes.

M. Koelliker explique qu'il y a quatre catégories:

- La catégorie 1 est le débat libre qui peut être interminable, ils sont à 3 × 7 minutes pour chaque député pour chaque débat.
- La catégorie 2 est la catégorie de temps organisé c'est-à-dire que le temps total est fixé de manière approximative et le temps le plus souvent utilisé est 30 minutes. Il existe un moyen mnémotechnique pour savoir à quoi cela

correspond, il faut enlever le 0 pour obtenir le temps de chaque groupe, de chaque rapporteur, de chaque membre du Conseil d'Etat. Si le temps utilisé est 30 minutes, ça donne 3 minutes par groupe, 3 minutes par rapporteur, 3 minutes pour le Conseil d'Etat. Si le temps est de 50 minutes, ça donne 5 minutes par groupe, 5 minutes par rapporteur, 5 minutes pour le Conseil d'Etat.

- La catégorie 3 est le débat accéléré, c'est une séance consacrée exclusivement aux sujets non controversés et les règles de prise de parole sont d'une par groupe avec un maximum de 3 minutes, ce qui signifie que si une personne parle 30 secondes et qu'elle s'arrête, elle a épuisé le temps de son groupe.
- La catégorie 4, qui est une nouvelle catégorie, est la catégorie sans débat qui n'était jamais utilisée et qui maintenant est adoptée lorsque la commission est unanime, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas eu d'abstention. S'il y a une abstention, ça passe en débat accéléré, s'il n'y a aucune abstention c'est ce débat avec la possibilité de demander un renvoi en commission.

Un commissaire demande si le fait que les abstentions comptent est marqué dans le règlement.

M. Koelliker répond par l'affirmative.

Une commissaire indique que c'est inversé au Conseil municipal, l'abstention ne rompt pas l'unanimité. Elle demande s'il peut expliquer le processus de cette ligne de temps, comment elle fonctionne et pourquoi elle ne peut pas être adaptée.

M. Koelliker répond que dans la salle il y a un minuteur développé en interne par rapport à toutes leurs règles de débat donc il n'est pas transposable, mais l'idée peut être reprise et développée par le service informatique de la Ville puisque l'accès à cet écran se fait par le biais d'un serveur. Il s'agit d'un minuteur visuel et non pas d'un décompte, car le fait d'avoir un décompte et de voir les chiffres touche la même partie du cerveau que le langage; c'est de nature à perturber, tandis qu'un aspect visuel avec une sorte de sablier coloré qui évolue n'interfère pas avec l'expression. Si le service informatique est disposé, il suffit d'une tablette pour pouvoir le projeter.

Discussion

Un commissaire indique que cette audition a apporté une réflexion intéressante qui est de savoir s'il est nécessaire de mettre directement dans le règlement toutes ces règles très détaillées que propose ce projet de délibération, et s'il ne faudrait pas faire comme au Grand Conseil, c'est-à-dire une nouvelle catégorie de débat, un débat organisé qui renverrait au Bureau et aux chefs de groupe avec peut-être des modifications année après année plutôt que d'ancrer dans le règlement des règles trop précises.

Un commissaire indique qu'en général le Grand Conseil utilise le débat organisé pour l'ensemble des débats et de mémoire il n'a jamais vécu le débat libre.

Un autre indique qu'ils se limitent au débat du budget, s'ils avaient cette catégorie de débat qui donne une structure et qui donne un mandat clair au Bureau pour structurer les débats et surtout sur le budget, il pense que ça aiderait beaucoup à structurer les choses.

Plusieurs commissaires pensent qu'il ne faut pas que ce soit dans le règlement comme c'est marqué dans cette proposition.

Au niveau du budget, les personnes sont épuisées et l'enveloppe de temps est une bonne idée. Il faudra trouver une solution qui n'est pas totalement réglementaire pour éviter d'avoir à chaque budget un épuisement des personnes.

Fixer dans du marbre quelque chose à la suite d'un budget particulier dont les excès sont devenus évidents pour tout le monde ne devrait pas empêcher que le débat démocratique se fasse, c'est au Bureau et chefs de groupe d'organiser un déroulement de budget.

Il faut s'inspirer éventuellement de ce que d'autres ont fait sans les imiter.

Un commissaire pense qu'il nous manque les débats organisés.

Le Bureau a eu beaucoup d'échanges pour organiser la séance et ils ont travaillé sur 5 jours pour pouvoir organiser cette journée. Cette prise de parole qui a duré 1 h 27 sur un rapport de minorité a fait que tout le monde était dépité.

Une personne a «brodé» sur chaque page, c'est ça qui est problématique et qui n'a pas permis de cadrer, d'où l'intérêt de mettre un temps.

Un commissaire indique que ça dépend d'une personne; s'il n'y a pas quelque chose d'inscrit dans un cadre, il y aura toujours une personne que son groupe ne pourra pas modérer et qui va déraiper. Il s'agit du dysfonctionnement d'une personne mais ça peut être un groupe.

Un commissaire déclare se rendre compte que ce sont toujours les mêmes personnes qui parlent, ce qui veut dire qu'il y a un déséquilibre démocratique évident. Il y a des personnes qui monopolisent la parole et d'autres qui ne la prennent jamais. Il y a un manque d'organisation ou de discipline dans les groupes. Il faudrait modérer ceux qui parlent trop.

Audition de M. Alfonso Gomez, conseiller administratif en charge du département des finances, de l'environnement et du logement (DFEL), accompagné de M^{me} Nathalie Böhler, directrice du DFEL

M. Gomez n'a pas de commentaire à faire sur la limitation du temps de parole.

Le processus du budget est très long, tout comme celui des comptes, mais le moment du budget est important. Le Conseil administratif regrette parfois de retrouver des argumentations en plénière alors qu'elles ont déjà été expliquées en commission et qu'elles figurent dans le rapport.

La reprise du rapport de majorité et de minorité doit donner les grandes lignes car les membres du Conseil municipal sont censés avoir lu ces rapports.

Chacun doit prendre ses responsabilités; plus le temps du débat est long, plus l'attention se dilue.

Après trois ou quatre mois de travail dans les commissions, il serait possible de voter le budget en l'équivalent d'une journée, comme c'est le cas au Grand Conseil, pour un budget qui est de près de 10 milliards.

Avant, les débats se terminaient en milieu ou fin d'après-midi et la population était conviée à célébrer l'Escalade en fin d'après-midi.

Le Conseil administratif tient à rappeler que selon l'art. 22 de la loi sur l'administration des communes (LAC), les membres de l'Exécutif ne font pas partie du Conseil municipal mais assistent à ses séances. C'est pour cela que le Conseil administratif ne pense pas que la limitation du temps de parole le concerne. Il faudrait demander son avis au Service des affaires communales (Safco), mais le Conseil administratif n'a qu'une voix consultative.

Questions des commissaires

Un commissaire remarque, sur la limitation du temps de parole du Conseil administratif, qu'ils ont les deux systèmes dans le règlement actuel, il y a un temps de parole collectif pour le Conseil administratif et un temps de parole pour le débat libre qui est un temps de parole par membre du Conseil administratif. C'est une disposition qui a été validée par la surveillance des communes.

Selon M. Gomez, c'est une question de bon sens de savoir qu'il n'est pas possible de considérer le Conseil administratif comme étant un groupe en soi et il n'est pas considéré comme tel selon la LAC. Il indique que ça choque le Conseil administratif de voir qu'un rapport de minorité dure 1 h 30 alors qu'il a déjà été lu et espère que ça ne se reproduira pas.

Un commissaire indique que la raison pour laquelle ils ont souhaité entendre le vice-président chargé des finances est que ce projet de délibération concerne la procédure relative au budget et aux comptes. Au-delà de la légalité de la disposition qui prévoit de limiter à 7 minutes la prise de position du Conseil administratif, ils avaient aussi des questions sur l'opportunité et le calibrage de ces 7 minutes concernant l'art. 93bis al. 1 in fine du RCM et cette question s'adresse

aux membres du Conseil administratif chargés des finances pour savoir si ces 7 minutes suffisent ou pas.

M. Gomez dit que ce n'est pas tant la quantité qui compte mais la qualité de l'intervention. Sept minutes peuvent être très longues, alors qu'il peut y avoir une intervention très intéressante qui dure un peu plus longtemps. Théoriquement, au moment du budget en plénière, il est prévu que l'intervention de la personne soit consistante puisqu'il y a eu un processus long au sein des commissions. Sept minutes, c'est peut-être un peu limité pour l'ensemble d'un groupe, dans le but de retracer l'ensemble des discussions budgétaires, selon lui, il serait possible d'augmenter à 10 minutes. Concernant la conclusion avant le vote final, il pense que 10 minutes pour la déclaration des groupes est peut-être un peu long mais la déclaration finale du groupe est importante.

Une commissaire rappelle que les débats sont télévisés, qu'il faut mettre les citoyen-ne-s au fait de tout ce par quoi ils sont passés pour en arriver à ce qu'ils voient et elle se demande si ça a toujours été comme ça. Elle se pose la question de la pertinence de cette manière de faire avant de vouloir couper la parole à tout le monde.

M. Gomez répond qu'à l'époque il y avait une personne qui présentait un rapport de majorité qui intégrait forcément les rapports des autres commissions. C'est pour ça que les autres commissions venaient à la commission des finances présenter leur rapport et il n'y avait pas de rapport de minorité. Cela devrait être incorporé aussi bien dans le rapport de majorité que dans le rapport de minorité. Il ne voit pas la valeur ajoutée de redonner la parole aux commissaires additionnels.

Un commissaire demande si M. Gomez pense que 7 minutes est suffisant pour un ministre en charge des finances pour présenter un budget de 1 milliard, non seulement aux 80 membres du Conseil municipal, mais aussi à la population.

M. Gomez pense que sept minutes sont suffisantes à plus ou moins une minute et il pense qu'en sept minutes il est possible de dire beaucoup de choses dans l'introduction.

Un commissaire déclare que ce qui lui pose un problème, ce sont les rapports de majorité et de minorité au début, à l'introduction, car ils reçoivent les textes par écrit donc ils sont déjà lus et le Conseil administratif reçoit également les textes comme le Conseil municipal; il peut donc déjà répondre au rapport de majorité et de minorité et les rapporteurs n'ont pas besoin de refaire toute la présentation.

Un commissaire demande s'il y a un problème dans la définition de ce temps d'intervention du Conseil administratif, à se partager entre les 5 membres.

M. Gomez répond que ça dépend de l'objet. S'il y a un département qui est particulièrement mis en exergue par l'ensemble du Conseil administratif et pour lequel il y a beaucoup d'amendements, la durée de sept minutes peut être un temps trop court pour un membre du Conseil administratif.

Une commissaire demande s'il pense que le fait de limiter le temps de parole pénalise les petits partis de gauche puisqu'ils doivent convaincre au niveau social.

M. Gomez ne pense pas que le fait d'intervenir à cinq reprises parce qu'il s'agit d'un parti minoritaire va forcément permettre de convaincre les autres partis et va pouvoir faciliter l'obtention d'un accord.

Un commissaire indique qu'au Grand Conseil ce n'est pas au niveau de la loi sur le règlement du Grand Conseil que sont réglementés les temps de parole pour le budget et les comptes, mais il y a une disposition qui prévoit un débat organisé et c'est le Bureau qui, chaque année, fixe la pratique. Il se demande d'une part si cette piste ne serait pas préférable à celle proposée par ce projet de délibération, dans le sens que chaque année la situation politique peut faire qu'un budget est plus ou moins discuté; dans ce cadre, il lui demande comment il envisage l'intervention du Conseil administratif dans l'élaboration de cette pratique annuelle.

M. Gomez répond que c'est la présidence du Conseil municipal qui fait la police de la séance. Dans ce sens, il est possible d'estimer que la procédure du Grand Conseil est tout à fait souhaitable. Il voit un inconvénient concernant l'équité et la continuité, c'est-à-dire que si chaque année il faut négocier, cela se fait au gré des majorités du Bureau.

M. Gomez explique que ce qui est important pour le Conseil administratif est qu'il puisse clairement expliciter sa position au sujet des conséquences que peuvent avoir tel ou tel amendement. L'opération initiale est importante politiquement car elle ne sera pas publiée dans les journaux, donc il faut être concis.

Par contre, concernant la position au sujet des amendements, le Conseil administratif a vraiment besoin d'un temps d'explication qui ne dépende pas d'une police de séance variable au gré des années et du positionnement du Bureau en termes de minutes octroyées.

M. Gomez rappelle que le vote du budget devrait se terminer au moment du bris de la marmite car c'est un acte symbolique et c'est à ce moment-là que la population est invitée. La séance devrait se terminer à ce moment-là, d'autant plus qu'elle s'accompagne d'une journée de festivités. Il serait possible de convoquer le vendredi et de finir le samedi à 17 h quoi qu'il advienne. S'il n'y a pas de vote, celui-ci serait reporté au lundi. D'autant plus qu'il y a une fatigue qui s'installe en soirée.

Séance du 24 mai 2023

Le président demande si les membres de la commission souhaitent avoir une discussion ou s'ils souhaitent marquer dans le règlement les modifications pour les comptes et le budget.

Une commissaire s'est informée sur ce qui se faisait autrefois. Elle se demande si le fait que l'organisation de la séance du budget fait l'objet d'une discussion entre le Bureau et les chefs de groupe en amont doit être écrit en tant que tel car c'est une séance à part. Ensuite, par rapport à ces temps illimités et cette manière de faire, elle se demande si c'est fixé dans le règlement au Grand Conseil.

Le président répond par la négative. Le sautier a dit qu'il serait possible de prévoir une exception en disant que le débat sur les budgets et les comptes fait l'objet d'un temps limité et de réserver un document annexe relatif à l'organisation des débats dans lequel les temps seraient fixés.

La modification à apporter pourrait être de mettre un temps limité à la suite d'une discussion en accord avec le Bureau et les chefs de groupe, il s'agit simplement de modifier ce projet de délibération.

Une commissaire indique qu'il y a d'une part les interventions qui sont illimitées qui peuvent durer 50 minutes et d'autre part le nombre d'intervenant-e-s par groupe qui est aussi illimité. Ça veut dire que si chaque personne membre d'un groupe veut s'exprimer, il peut le faire. Imposer un monologue à 79 autres personnes est un manque de discernement et de respect. Il faudrait que le Bureau ait cette marge de manœuvre pour pouvoir être un peu plus interventionniste et essayer de cadrer ce débat libre.

Un commissaire indique que le principe de la limitation doit être inscrit dans le règlement et que la disposition en question délègue au Bureau le soin de fixer les modalités selon les opportunités politiques et l'actualité.

Un commissaire indique que l'idéal serait d'inscrire dans le règlement l'idée d'une limitation globale avec un alinéa complémentaire qui ferait une délégation directe au Bureau. Il pense que ce serait bien de faire un alinéa qui dirait 60 minutes maximum par groupe et dans un troisième alinéa de dire que le Bureau et chefs de groupe limitent de fois en fois selon chaque budget les limites exactes et le déroulement du budget.

Un commissaire indique qu'il serait possible de faire un alinéa de cadrage général de temps et un alinéa sur la délégation au Bureau.

M^{me} Roch-Pentucci, cheffe du Service du Conseil municipal, indique que le sautier a parlé de débat organisé. Il serait possible au niveau de l'art. 83 du RCM, «Mode de traitement des objets», de dire qu'il y a un débat libre, un débat accéléré,

un débat organisé et maintenant il y a même le sans débat avec l’art. 85bis. Pour l’instant il n’y a que le débat libre et le débat accéléré qui sont cités, donc il faudrait dire qu’il y a ces quatre débats possibles. Ensuite avec un alinéa concernant le débat organisé pour mettre un cadre. Et enfin, les articles concernant le budget, comme l’art. 93bis, renverraient au débat organisé. Elle rappelle qu’en décembre il y a eu la mise en place d’un équivalent de débat organisé lorsque le Bureau et les chefs de groupe ont fait la navette pour arriver au tableau distribué.

Vote

Proposition de rédiger un texte qui indiquerait que le débat est illimité mais que le Bureau peut imposer un temps limité.

Par 10 oui (2 Ve, 3 S, 2 LC, 2 PLR, 1 EàG) contre 2 non (UDC, MCG) cette proposition est acceptée.

Séance du 23 août 2023

Un commissaire explique que, lors de la dernière séance, il avait été convenu que la commission du règlement réfléchisse à une rédaction du règlement sur le temps de parole lors du débat sur les comptes et le budget.

L’article 84 du règlement prévoit qu’en débat libre la durée d’une intervention ne doit pas dépasser cinq minutes, sauf en ce qui concerne les commentaires relatifs aux points portés au budget et aux comptes annuels.

Il explique qu’en consultant les débats préparatoires du règlement 2011, tout comme les débats préparatoires qui ont abouti aux modifications intervenues en 2020, il n’a pas trouvé les motifs ayant conduit à instituer cette exception à la règle générale.

Un consensus au sein de la commission du règlement s’est dessiné lors de la séance du 24 mai dernier pour ne pas figer les règles strictes sur le temps de parole pour ces débats dans le règlement lui-même comme le prévoit le projet de délibération PRD-323, mais de déléguer à un comité plus restreint (le Bureau, par exemple) qui adaptera ces règles de manière plus souple d’année en année, comme au Grand Conseil.

Une solution simple serait d’insérer un nouvel alinéa 2 à l’article 84. L’on resterait ainsi dans le débat libre. La proposition est la suivante:

«Alinéa 1 (inchangé): En débat libre, la durée d’une intervention ne doit pas dépasser cinq minutes, sauf en ce qui concerne les commentaires relatifs aux points portés au budget, et aux comptes annuels;

Alinéa 2 (nouveau): Le temps d'intervention dans les débats relatifs aux comptes et au budget est fixé par le Bureau du Conseil municipal, après consultation des chef-fe-s de groupe et du Conseil administratif, avant la session à laquelle ces objets sont traités; cette décision peut être contestée et amendée par un vote à la majorité en plénière au début de la session à laquelle ces objets sont traités.»

Un commissaire explique que ce qui est ressorti de l'audition du sautier du Grand Conseil est que ces règles ne sont pas fixées dans la loi du Grand Conseil, mais sont adoptées par le Bureau du Grand Conseil.

C'est sur cette base que les réflexions de la commission du règlement ont abouti au fait qu'il n'était pas judicieux de fixer ces règles dans le règlement actuel, notamment parce que celles-ci seront ensuite très difficiles à amender.

Si tout à coup l'on constate qu'il ne faut pas 50 mais 60 minutes, il faudrait passer par une nouvelle modification du règlement pour adopter une disposition adéquate.

Un commissaire dit craindre que, lors de propositions avec débats, l'on ne perde du temps aux comptes et au budget à discuter entre groupes du temps de parole à décider pour différents débats.

Un commissaire dit que le Bureau avait préparé l'année dernière un planing qui n'a pas pu être respecté, car il n'y avait pas de base réglementaire permettant à la présidente d'intervenir pour remettre le train sur les bons rails. Avec cette proposition, il y aura cette possibilité et cette année le président pourra intervenir.

Une commissaire déclare que cette proposition est arrivée car il faut ménager les sensibilités; dès que l'on touche aux temps de parole, différents groupes crient au déni de démocratie. Laisser un format ouvert à la discussion et à la concertation permet de s'éviter ces problèmes.

Dans ce cas, comme dans tout délibératif, il y a toujours les garde-fous de pouvoir rouvrir les débats par une motion d'ordre.

Une commissaire dit être embêtée car, selon elle, le déni de démocratie existe quoi qu'il en soit au niveau du budget. Il y a un moment donné où les gens en ont marre, cela mène ensuite à une motion d'ordre et, dans ce cas, il n'y a plus du tout de démocratie. Ces dernières années, il y a eu des cas où des élus, toujours les quatre mêmes (PLR, MCG, S et EàG) parlent pendant quarante minutes en tournant en boucle en répétant la même chose sans cesse. Il arrive ensuite un moment donné, au budget, où les personnes qui sont dans la salle sont tellement fatiguées qu'une motion d'ordre est posée et cela est suivi par des votes sans débats, ce qui fait que l'on n'a plus l'occasion de pouvoir s'exprimer sur les

amendements. En étant concis, les prises de parole peuvent être très rapides en allant droit à l'essentiel d'un département à l'autre et il est ensuite possible de passer au fond du débat.

Un commissaire dit que l'idée est de ne pas entrer en discussion aujourd'hui sur les détails. Ces derniers doivent être discutés au Bureau mais pas à la commission du règlement à ce stade. C'est le Bureau qui préparera un projet qui permettra d'affiner ces différentes limitations de temps. Si les gens savent à l'avance qu'ils sont limités, cela évitera peut-être des motions d'ordre qui terminent les débats abruptement.

Cela responsabilise également les groupes. Un des objectifs du budget est l'équité du temps de parole entre les groupes. Cela n'a aucun intérêt pour le citoyen d'entendre un ou deux groupes qui monopolisent tout le temps de parole.

En conclusion, plutôt que de limiter le temps des personnes, il faudrait équilibrer le temps de parole des groupes.

Une commissaire dit que cette proposition a le mérite d'exister, alors autant essayer de l'appliquer comme telle et la modifier si cela ne convient pas par la suite.

Vote

Le président met au vote un deuxième alinéa à l'article 84 (à la place de l'alinéa abrogé en 2020): «Le temps d'intervention dans les débats relatifs aux comptes et au budget est fixé par le Bureau du Conseil municipal, après consultation des chef-fe-s de groupe et du Conseil administratif, avant la session à laquelle ces objets sont traités; cette décision peut être contestée et amendée par un vote à la majorité en plénière au début de la session à laquelle ces objets sont traités.»

Par 13 oui (3 PLR, 4 S, 3 Ve, 2 LC, 1 MCG) contre 1 non (UDC), ce deuxième alinéa est accepté.

Le nouvel article 93 bis est abandonné à l'unanimité.

PROJET DE DÉLIBÉRATION AMENDÉ

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;

sur proposition de plusieurs de ses membres,

décide:

Article unique. – Le règlement du Conseil municipal, article 84, est modifié comme suit:

Article 84, alinéa 2

«² Le temps d'intervention dans les débats relatifs aux comptes et au budget est fixé par le Bureau du Conseil municipal, après consultation des chef-fe-s de groupe et du Conseil administratif, avant la session à laquelle ces objets sont traités; cette décision peut être contestée et amendée par un vote à la majorité en plénière au début de la session à laquelle ces objets sont traités.»