PA-16 A
3 juin 2002

Rapport de la commission du règlement chargée d'examiner la projet d'arrêté de MM. Gérard Deshusses, Sami Kanaan, Mmes Virginie Keller Lopez et Sandrine Salerno, renvoyé en commission le 26 janvier 2002, intitulé: «Règlement du Conseil municipal: pour une organisation efficace des rapports de commission».

Rapporteur : M. Guy Dossan.

La commission du règlement, présidée par M. Pierre Losio, a traité de cet objet lors de ses séances des 15 mars, 3 et 24 mai 2002.

Les notes de séance étaient prises par Mme Ursi Frey, que le rapporteur remercie pour la précision de son travail.

Texte du projet d'arrêté

Considérant que:

– les travaux de commission constituent l'élément essentiel de l'activité du Conseil municipal et qu'ils fournissent les bases de la plupart de nos décisions;
– les rapports qui font état de ces travaux représentent des documents vitaux pour pouvoir faire fonctionner ce Conseil, à la fois pour des raisons formelles et pour des raisons politiques;

– la plupart des décisions du Conseil en dépendent, en particulier celles qui engagent des projets concrets;

– il arrive fréquemment que des rapports ne soient rendus qu'après de longs retards, voire pas du tout, en particulier lorsque le rapporteur nommé au début du traitement d'un objet a quitté la commission concernée, ou même ne siège plus au Conseil (deux exemples notoires: le rapport sur le plan directeur communal et celui sur le règlement définitif sur les plans d'utilisation du sol (PUS), dus tous deux depuis de nombreuses années);

– la liste des objets en suspens, dans sa nouvelle forme mentionnant également le calendrier lié à chaque objet et le nom du rapporteur le cas échéant, est tristement éloquente à ce sujet;

– actuellement, le règlement ne contient aucune disposition permettant d'intervenir efficacement dans ce genre de cas;

– les jetons de présence spécifiques dus au rapporteur ont longtemps été versés alors que le rapport n'était pas encore rendu;

– il en va de la crédibilité du Conseil municipal;

– ce problème prendra encore plus d'ampleur avec les nouvelles compétences réglementaires (donc législatives) qui nous été octroyées par le Grand Conseil dans la loi sur l'administration des communes;

– il paraît indispensable de prendre des mesures efficaces et durables pour faire face à ce problème,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 17 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition de quatre de ses membres,

arrête:

Article premier. – L'alinéa 6 de l'article 126 du règlement du Conseil municipal est supprimé.

Art. 2. – Un nouvel article 126 bis est introduit dans le règlement du Conseil municipal comme suit:

«Art. 126 bis. – Rapporteurs

»1. Ancien alinéa 6 de l'article 126.
»2. Un rapport doit être rendu dans les deux mois qui suivent la fin du traitement de l'objet par la commission saisie pour cet objet, sous peine de suppression du droit aux jetons de présence. La commission peut autoriser une prolongation du délai de deux mois en cas de force majeure (maladie, accident), sur demande du rapporteur.
»3. Si un rapporteur quitte la commission concernée avant la fin du traitement par la commission de l'objet pour lequel il est nommé, la commission doit nommer tout de suite un nouveau rapporteur pour ce même objet.
»4. Si, pour un objet dont la commission a terminé le traitement, un rapporteur n'a pas encore rendu son rapport, il ne peut quitter cette commission tant que le rapport n'est pas rendu.
»5. Si un membre du Conseil municipal démissionne en cours de législature ou n'est pas réélu ou décède, les rapports dont il était responsable mais qu'il n'a pas rendus à ce moment-là doivent être réattribués tout de suite par les commissions concernées. Les membres du Conseil municipal devenant rapporteurs dans ces circonstances bénéficient d'un délai de quatre mois pour la reddition des rapports en question, des jetons liés à ces rapports et de l'appui du Secrétariat du Conseil municipal et du département concerné pour la reconstitution du dossier.
»6. Un rapport de minorité doit être annoncé lors du vote final d'un objet. Les mêmes délais s'appliquent pour sa reddition. Un rapport de minorité non rendu dans les délais, alors que le rapport de majorité est rendu, devient un rapport oral.»

Art. 3. – Un nouvel article 143 bis est introduit dans le règlement du Conseil municipal comme suit:

«Art. 143 bis. – Jetons de présence pour rapporteurs
»1. Les jetons de présences dus aux rapporteurs ne sont versés qu'à la reddition du rapport.
»2. Si un changement de rapporteur a lieu pour cause de rapport non rendu dans les délais (art. 126, al. 2) ou de départ du Conseil municipal (art. 126, al. 5), le nouveau rapporteur reçoit les jetons de présence dus.
»3. Si un changement de rapporteur a lieu pour cause de départ de la commission avant le bouclement de l'objet, les jetons de séance sont partagés entre les deux rapporteurs au prorata du nombre de séances effectuées sur cet objet.»

Art. 4. – Les présentes dispositions entrent en vigueur au début du semestre suivant leur adoption (1er juillet ou 1er décembre). Dès l'entrée en vigueur, les commissions doivent faire le point sur les rapports en suspens relatifs à des objets traités et prendre les dispositions nécessaires en fonction de ces nouvelles règles. Les membres du Conseil municipal ayant des rapports en retard à ce moment-là ont un délai de deux mois pour les rendre, faute de quoi un montant équivalant aux jetons dus pour cinq séances de commission au titre de rapporteur leur sera déduit du prochain relevé semestriel des jetons de présence.

Séance du 15 mars 2002

Audition de Mme Sandrine Salerno et de M. Gérard Deshusses, auteurs du projet d'arrêté

Le texte précis et explicite de cet arrêté a pour but d'éviter que des rapports soient remis avec un retard injustifié, voire jamais déposés, alors même que les rapporteurs désignés par les commissions ont touché les jetons de présence correspondant au travail qu'ils n'ont pas accompli…

De nombreux exemples pourraient être cités. La liste des objets en suspens que remet régulièrement le Secrétariat du Conseil municipal l'atteste.

Ce qui est souhaité, c'est donc une simplification au niveau du traitement des documents et rapports. Ces derniers doivent en effet ressortir rapidement des commissions et les sujets pouvoir ainsi être traités plus vite par le Conseil municipal.

M. Deshusses constate que, la publication de la liste des objets en suspens ne suffisant pas, il convient donc d'établir des conditions contraignantes, voire des «sanctions». Des rapports sur des sujets importants ne sont en effet jamais ressortis des commissions.

On constate souvent que des rapports ne sont pas rendus en raison du changement de commission du rapporteur, en cours d'étude ou au moment du renouvellement des commissions, au début de juin, ou alors parce que celui-ci a démissionné du Conseil municipal.

Le projet d'arrêté proposant, dans ce cas précis, la nomination d'un nouveau rapporteur, un commissaire souhaiterait savoir si celui-ci devra être du même parti que le rapporteur défaillant.

Pour les proposants, ce n’est pas une obligation, l’essentiel est que le rapport puisse être rédigé.

Une commissaire constate que si certains rapports mettent beaucoup de temps à revenir devant le plénum c'est aussi en raison du temps mis parfois par le Conseil administratif pour répondre à des questions.

Les commissions s'essoufflent ainsi dans un travail qui traîne en longueur, et l'intérêt s'émousse.

Les proposants sont d'avis que la reprise d'un rapport par un rapporteur différent de celui qui a assisté aux séances ne pose plus vraiment de problème actuellement. Avec l'informatique, et IntraCM en particulier, on obtient facilement les documents nécessaires à l'établissement du rapport.

Il manquera bien évidemment les notes personnelles que le rapporteur à remplacer aura prises, pour autant que ce dernier ait effectué ce travail, puisque, comme le fait remarquer une commissaire, il est de mise aujourd'hui, chez certains, de ne s'appuyer que sur les notes de séances pour établir un rapport, soit une sorte de «copier-coller» de ces dernières.

La qualité et le délai des rapports conditionnent celle du travail du Conseil municipal. Les jetons de présence des rapporteurs ont été augmentés pour obtenir cette qualité. Comme l'envoi au chef de groupe du retardataire, par le président de la commission concernée, de rappels reste sans effet, il faudrait donc désormais pouvoir appliquer des sanctions.

A la remarque d'une commissaire qui constate que, si les jetons de présence ont été augmentés, c'était aussi pour trouver plus facilement des rapporteurs, Mme Salerno répond qu'elle ne voit pas vraiment comment motiver les gens pour rédiger les rapports. Il est possible qu’aujourd’hui plus de conseillers(ères) aient des familles et une activité professionnelle importante, ce qui leur laisse moins de temps pour rédiger des rapports.

Une brève discussion s'instaure sur le délai de reddition des rapports, délai que le projet d'arrêté fixe à deux mois dès le vote de l'objet par la commission. Certains commissaires pensent que c'est trop long, d'autres trop court, ou qu'il ne faut pas tenir compte des périodes de vacances dans ce délai.

Certains commissaires sont d'autre part perplexes, voire réticents, sur le contenu et le principe même de sanction exprimés par l'article 4 du projet d'arrêté.

Aucune idée précise ne se faisant jour, la commission décide d'auditionner la sautière du Grand Conseil pour voir comment le parlement cantonal procède.

Séance du 3 mai 2002

Audition de Mme Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil

Mme Hutter remarque que, en ce qui concerne les rapports et leur délai de reddition, le Grand Conseil rencontre des problèmes identiques à ceux du Conseil municipal.

La grande différence réside toutefois dans le fait que le rapporteur n'est pas désigné au début de l'étude d'un objet, mais au terme des travaux de la commission.

La commission désigne généralement une personne, non pas sur son orientation politique, mais plutôt en raison de ses compétences dans le domaine concerné.

Lorsque le rapporteur ne fait plus partie de la commission ou du Grand Conseil au moment où il devrait déposer son rapport, le président et la commission nomment un remplaçant.

Les rapporteurs doivent rédiger leur rapport seuls, sans l'aide de l'administration, sauf, bien évidemment, pour la fourniture de documents.

D'autre part, un rapport de minorité se fait oralement et il ne peut en aucun cas bloquer la discussion d'un objet. Lorsque le rapport de majorité est déposé, l'objet passe en séance plénière, avec ou sans le rapport de minorité, si celui-ci n'a pas été fait.

Une commissaire souhaiterait savoir de quelle manière sont désignés les rapporteurs. S'agit-il d'un rapporteur de même orientation politique que les auteurs d'un projet ou d'un membre de l'opposition?

Mme Hutter répond que, comme elle l'a dit précédemment, le rapporteur est plutôt désigné en fonction de sa spécialisation.

Aucune autre règle ne dicte la nomination d'un rapporteur. Un commissaire du même parti que l'auteur d'un projet peut donc tout à fait être désigné comme rapporteur.

A la question d'un commissaire sur le délai appliqué par le Grand Conseil pour la reddition d'un rapport, Mme Hutter répond que, lorsque le rapporteur est désigné à la fin des travaux de la commission, le président de la commission fixe le délai pour rendre le rapport.

Le délai est fixé en fonction de l'urgence à discuter de cet objet en séance plénière.

Mais, généralement, ce délai est très nettement inférieur aux deux mois proposés par le projet d'arrêté PA-16.

Elle suggère donc, afin de mettre une limite, d'ajouter, dans le texte de l'alinéa 2 du nouvel article 126 bis proposant le délai de deux mois, la mention «au plus tard».

Les jetons de présence sont payés au moment du dépôt du rapport et cela figure dans la loi.

Mme Hutter précise à ce sujet que le paiement des jetons de présence seulement lors du dépôt du rapport a très nettement amélioré la situation.

Si le respect du délai de reddition des rapports pose parfois encore quelques problèmes, le contrôle de la situation étant facile grâce à l'informatique, l'envoi d'un rappel au rapporteur lui signifiant que son travail est attendu est aussi aisé.

Mme Hutter remarque que l'envoi d'un rappel se révèle généralement suffisamment efficace.

A la question d'un commissaire sur la pertinence de l'article 4 du projet d'arrêté PA-16, sur l'instauration d'une amende en cas de retard, Mme Hutter est d'avis que c'est plutôt à la commission et à son président d'intervenir auprès du rapporteur concerné et de son chef de groupe tout d'abord, puis éventuellement auprès du bureau du Conseil municipal si la première intervention reste sans effet. Elle supprimerait donc cet article.

Séance du 24 mai 2002

Le projet d'arrêté soumis à l'étude de la commission reprend l'une des décisions prises par le Conseil municipal au printemps 2000, suite à l'étude de la motion M-34 traitant de l'adaptation des jetons de présence en début de législature.

Cette motion M-34, acceptée par le Conseil municipal, prévoyait, entre autres éléments, l'indemnisation des rapporteurs seulement à la reddition du rapport. Cette mesure est aujourd'hui déjà appliquée par le Secrétariat du Conseil municipal.

Une commissaire remarque que les rapporteurs n'assistant pas à une séance de la commission touchent tout de même les jetons de présence de rapporteur (60 francs/heure). La majorité des commissaires ne semble toutefois pas choquée par cette pratique. De nombreux rapporteurs ne se basent en effet que sur les notes de séances pour rédiger leur rapport. Il semble qu'il ne soit pas obligatoirement nécessaire d'être présent, mais que, en revanche, le travail de rapporteur doit quand même s'effectuer pour les séances auxquelles ce dernier était absent.

La commission procédant également au dépoussiérage du règlement du Conseil municipal, celui-ci simplifie quelque peu les termes de l'arrêté proposé.

La discussion de la commission se borne donc à un «toilettage» du texte proposé.

Article premier – suppression. Acceptée à l'unanimité.

Article 2, alinéa 1 – suppression. Acceptée à l'unanimité.

Article 2, alinéa 2 – introduction de «au plus tard», avant «dans les deux mois qui suivent la fin du traitement de l'objet». Acceptée à l'unanimité.

Article 2, alinéa 3 – sans changement.

Article 2, alinéa 4 – suppression. Acceptée à l'unanimité.

Il est en effet difficile, voire impossible, d'obliger un commissaire à siéger dans une commission contre son gré ou celui de son groupe. D'autre part, les alinéas 3 et 5 peuvent être appliqués.

Article 2, alinéa 5 – sans changement.

Article 2, alinéa 6 – suppression. Acceptée à l'unanimité.

Article 3, alinéas 1 et 2 – sans changement.

Article 3, alinéa 3 – suppression. Acceptée à l'unanimité.

Il semble que le règlement du problème de remplacement de rapporteur en cours d'étude doit être réglé entre les personnes concernées et non par un article du règlement.

Article 4 – suppression. Acceptée à l'unanimité.

Mettre en place un système de sanctions ne paraît pas aisé.

D'autre part, les jetons de présence n'étant versés qu'à la reddition du rapport, le problème peut être réglé par l'alinéa 3. La commission suit également l'avis de la sautière du Grand Conseil. Un travail de rappel doit être effectué auprès de l'intéressé et de son chef de groupe, tout d'abord par le président de la commission, puis par le bureau du Conseil municipal si cela se ràvèle nécessaire.

Arrivée au terme de ses travaux sur le projet d'arrêté PA-16, la commission du règlement vous propose, Mesdames et Messieurs les conseillers municipaux, par:

Article premier. – 9 oui (1 DC, 2 R, 2 L, 2 S, 1 AdG/SI, 1 Ve) et 1 non (1 DC).

Article 2. – 9 oui (1 DC, 2 R, 2 L, 2 S, 1 AdG/SI, 1 Ve) et 1 non (1 DC)

d'accepter l'arrêté suivant:

PROJET D'ARRETE AMENDE

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 17 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition de neuf de ses membres,

arrête:

Article premier. – Un nouvel article 126 bis est introduit dans le règlement du Conseil municipal comme suit:

«Art. 126 bis. – Rapporteurs

»1. Un rapport doit être rendu au plus tard dans les deux mois qui suivent la fin du traitement de l'objet par la commission saisie pour cet objet, sous peine de suppression du droit aux jetons de présence. La commission peut autoriser une prolongation du délai de deux mois en cas de force majeure (maladie, accident), sur demande du rapporteur.

»2. Si un rapporteur quitte la commission concernée avant la fin du traitement de l'objet pour lequel il est nommé, la commission doit nommer tout de suite un nouveau rapporteur pour ce même objet.

»3. Si un membre du Conseil municipal démissionne en cours de législature, n'est pas réélu ou décède, les rapports dont il était responsable mais qu'il n'a pas rendus à ce moment-là doivent être réattribués tout de suite par les commissions concernées. Les membres du Conseil municipal devenant rapporteurs dans ces circonstances bénéficient d'un délai de quatre mois pour la reddition des rapports en question, des jetons liés à ces rapports et de l'appui du Secrétariat du Conseil municipal et du département concerné pour la reconstitution du dossier.»

Art. 2. – Un nouvel article 143 bis est introduit dans le règlement du Conseil municipal comme suit:

«Art. 143 bis. – Jetons de présence pour rapporteurs

»1. Les jetons de présences dus aux rapporteurs ne sont versés qu'à la reddition du rapport.

»2. Si un changement de rapporteur a lieu pour cause de rapport non rendu dans les délais (art. 126 bis, al. 1) ou de départ du Conseil municipal (art. 126 bis, al. 3), le nouveau rapporteur reçoit les jetons de présence dus.»