

22 mars 2022

Rapport de la commission du règlement chargée d'examiner le projet de délibération du 6 octobre 2021 de M^{mes} et MM. Amar Madani, Uzma Khamis Vannini, Pierre de Bocard, Gazi Sahin, Pierre Scherb, Fabienne Beaud et Albane Schlechten: «Membres suppléant-e-s dans notre Conseil municipal».

Rapport de M^{me} Fabienne Beaud.

Ce projet de délibération a été renvoyé à la commission du règlement le 16 novembre 2021. Il a été traité les 19 janvier et 2 mars 2022 sous la présidence de M. Amar Madani. Les notes de séances ont été prises par M^{me} Camelia Benelkaid, que la rapporteuse remercie pour la qualité.

PROJET DE DÉLIBÉRATION

Exposé des motifs

Lors de sa session du 3 septembre 2021 le Grand Conseil genevois a approuvé une modification de la loi sur l'administration des communes (LAC; B 605), portant sur la possibilité de disposer de membres suppléant-e-s dans les conseils municipaux. Le texte de loi adopté réintroduit un article 7 dans la LAC.

Cette loi permettra au Conseil municipal de chaque commune de décider s'il souhaite adopter cette nouvelle possibilité de représentation. S'il souhaite en faire usage, cette décision devra prendre la forme d'une délibération modifiant le règlement du Conseil municipal, elle-même soumise au référendum facultatif.

Par courrier du 14 septembre 2021, le conseiller d'Etat en charge du Département de la cohésion sociale (DCS) informait les communes que conformément à l'article 17 de la LAC ces règlements sont soumis à l'approbation de son département et que le Service des affaires communales (Safco) se tenait à la disposition des conseils municipaux qui souhaiteraient lui faire examiner préalablement les modifications réglementaires qu'ils envisagent d'adopter, afin d'assurer qu'elles soient conformes au droit supérieur.

Lors de la consultation initiée par la commission des affaires communales, régionales et internationales du Grand Conseil sur ce même sujet en février 2021, notre Conseil s'était montré favorable à cette modification de la LAC, 61 voix s'étant exprimées positivement.

Au vu de ces explications, nous vous invitons, Mesdames les conseillères municipales et Messieurs les conseillers municipaux, à approuver le projet de délibération suivant.

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 du Bureau du Conseil municipal,

décide:

Article unique. – Le règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève du 16 avril 2011 se dote d'articles permettant au Conseil municipal de disposer de membres suppléant-e-s.

Séance du 19 janvier 2022

Audition des auteurs et autrices du projet de délibération

Ce projet de délibération a été déposé le 6 octobre 2021 par tout le Bureau et consiste à doter le Conseil municipal de membres suppléants au sein du Conseil. Il faut savoir que la constituante de Genève a doté le Grand Conseil de ce système de suppléance et l'a adopté à partir de la législature 2013-2018. Dans cet esprit, en 2016, le groupe Mouvement citoyens genevois a déposé un projet de loi portant le nom de PL 17713 et qui vise à doter les communes et les villes du même système existant au Grand Conseil: c'est-à-dire avoir un système de suppléance. Ce projet avait été refusé en 2016 mais en septembre 2019 le groupe Ensemble à gauche a déposé un projet de loi identique dénommé projet 12584 et qui a été accepté au mois de septembre passé. Avant d'être adopté, des auditions ont été effectuées et un sondage a été organisé au sein des communes genevoises. Les conseillers municipaux présents sont donc invités à se prononcer sur le sujet.

Discussion, suite des travaux et vote éventuel

Un commissaire demande si c'est à la commission du règlement de rédiger cet article.

Le président répond par l'affirmative.

Une commissaire demande s'il y a une période maximale de temps pour ces suppléances.

Le président répond que la loi ne prévoit rien dans ce sens.

Une commissaire demande si cette proposition a été acceptée à cause de la situation sanitaire actuelle ou si c'est une proposition de principe. Secondement, elle demande ce qu'il en est des conditions et s'il peut être fait appel à un suppléant en toute circonstance.

Le président répond que pour la deuxième question, le suppléant est présent dès que le député absent pour une raison ou une autre ne peut pas se présenter. Pour la première question, il ne pense pas qu'il y ait de rapport direct.

Une commissaire demande si le principe d'appeler un collègue titulaire va disparaître et s'il sera désormais obligatoire de faire appel à un suppléant.

Un commissaire répond qu'il est évidemment aussi possible de faire appel à un collègue.

Une commissaire poursuit avec une question sur les plénières et demande si les suppléants remplissent ici la fonction de «viennent-ensuite».

Le président répond par l'affirmative.

Une commissaire demande ce qu'il en est du modelage à faire par la commission concernant cette disposition.

Un commissaire répond que la loi a été adoptée et fixe le cadre mais délègue aux communes les modalités de mise en œuvre.

Une commissaire demande donc si une marge de manœuvre est déléguée à la Ville.

Un commissaire répond par l'affirmative.

Une commissaire demande ensuite si en cas d'absence répétée, ce sera toujours au même suppléant de remplacer.

Un commissaire répond que dans le cas de deux absents du Parti libéral-radical en plénière et s'il y a trois suppléants du Parti libéral-radical, deux de ces suppléants peuvent être appelés mais il n'est pas obligatoire que ce soit les deux premiers.

Une commissaire demande s'il est prévu d'avoir un nombre limité de suppléants ou si ce sera proportionnel au nombre de personnes par parti.

Un commissaire répond que c'est une question qui est déléguée à la commune.

Le président propose de passer aux éventuelles auditions.

Un commissaire propose d'auditionner le sautier du Grand Conseil.

Vote

Proposition d'audition du sautier du Grand Conseil.

La proposition d'audition a été acceptée à l'unanimité des membres présents.

Un commissaire a peur des conséquences de cette disposition car il se pourrait que certains titulaires se reposent sur la présence de suppléants de façon répétée. Il se demande si une étude ne devrait pas être réalisée sur les changements qui ont été remarqués après l'introduction de cette disposition.

Un commissaire répond que le sautier sera à même de répondre à cette question.

Séance du 2 mars 2022

Audition de M. Laurent Koelliker, sautier du Canton de Genève

M. Koelliker commence par dire que la fonction de suppléant est apparue avec la nouvelle Constitution de 2012. Les membres de l'Assemblée constituante avaient prévu une disposition transitoire pour déjà fixer un nombre de suppléants et permettre un fonctionnement comme tel dès les élections suivantes. Le système prévu était de fixer un nombre arrêté à un tiers des membres du Grand Conseil, ce qui faisait au total trente-trois voire trente-quatre suppléants en fonction des arrondis. Placé devant cette nouvelle disposition, le Bureau du Grand Conseil d'alors avait réuni les anciens présidents du Parlement pour réfléchir à une loi d'application qui éviterait à cette disposition transitoire d'entrer en vigueur et d'avoir à sa place un système pensé pour toute la législature. Le Bureau et le Parlement ont travaillé assez vite, ce qui a permis d'adopter une loi en juin 2013, quelques mois avant les élections. Celle-ci fixait le cadre et le nombre des membres suppléants. La commission préparatoire avait considéré qu'un nombre d'un tiers de suppléants était trop élevé et qu'il n'était pas obligatoire d'avoir autant de suppléants car cela créait des lourdeurs et des insatisfactions étant donné que plus il y a de suppléants, moins ceux-ci sont appelés à suppléer. Il y avait aussi une question budgétaire car ceux-ci devaient recevoir le même matériel que les députés. Le système retenu était donc de se caler sur la représentation proportionnelle des groupes et d'attribuer un suppléant par nombre de sièges en commission, avec néanmoins une disposition pour les petits groupes qui ont un siège en commission. Dans ce cas-là, ces derniers recevaient deux sièges de députés suppléants. Le Grand Conseil a une commission qui s'appelle la Commission de grâce et qui a cette composition.

Ensuite, le principe d'origine était de dire qu'un suppléant pouvait faire tout ce que fait un député lorsqu'il est dans une séance et rien de ce que fait un député lorsqu'il est en dehors de cette séance. Cette logique était axée sur le remplacement d'un député absent. Ce qui veut dire qu'un député suppléant

ne pouvait par exemple ni déposer d'objet parlementaire ni être rapporteur de commission. La question ensuite posée était de se demander comment gérer un suppléant comme le cas de celui qui quitterait son parti et deviendrait indépendant. Le problème ne se posant pas pour un député titulaire, il en est autrement pour un suppléant car ce dernier devenant indépendant ne peut plus exercer la fonction de suppléant étant donné qu'il ne sera jamais appelé à remplacer un membre du groupe qu'il a quitté. Le Bureau a donc inséré une disposition qui est sans cesse expérimentée et qui est la suivante: «l'exercice du mandat de suppléant est intrinsèquement lié à l'appartenance à un groupe politique».

De plus, les groupes ont expérimenté la vie avec des députés suppléants, ce qui a représenté l'avantage que le Grand Conseil puisse siéger de plus en plus souvent quasiment au complet, ce qui n'était pas le cas avant. Désormais, le taux de présence en plénière est proche de 100%, ce qui veut dire que le nombre de suppléants fixé est assez correct. Il y a eu cependant une petite tendance des suppléants à vouloir sortir du cadre fixé, ce qui a engendré une première modification de la loi qui est intervenue en 2016 pour dire que les suppléants avaient aussi le droit de déposer des objets parlementaires. Désormais, les suppléants ont une partie de leur vie qui existe en dehors de leurs séances et peuvent déposer des objets parlementaires. Il y a ensuite eu une deuxième demande qui consistait à pouvoir déposer des rapports car les suppléants sont présents en commission et il peut même arriver qu'ils le soient pendant de très nombreuses semaines. Suite à cette demande, l'idée de base était de les autoriser à déposer des rapports dans tous les cas de figure mais après réflexion, la Commission des droits politiques a limité cette possibilité au dépôt des rapports de minorité. Voici donc l'évolution de la sphère de compétences des députés suppléants au cours des huit dernières années. Ils sont actuellement dix-sept au sein du Grand Conseil et a priori, il n'y a pas de projet de loi en suspens qui tendrait à octroyer d'autres compétences aux suppléants. En revanche, il existe des cas rares où un suppléant particulièrement intéressé par un objet en vient à priver un député titulaire de son droit de siéger en demandant à être présent en plénière à la place des titulaires.

Au niveau des commissions, les groupes se sont organisés différemment avec certains qui font appel à un autre député titulaire et c'est uniquement lorsqu'ils ont épuisé la liste des titulaires qu'ils font recours à un suppléant, d'autres groupes qui font appel à des remplaçants sans distinguer ceux qui sont titulaires ou suppléants ou encore les groupes qui contiennent un remplaçant permanent en commission: c'est-à-dire qu'un titulaire qui a le statut de membre de la commission sera remplacé de manière indéterminée par un député suppléant. Un des buts de la création de la fonction de suppléants était d'être le plus au complet au Grand Conseil pour éviter des inversions de majorité lors de rapports de force serrés mais aussi de préparer et former les députés suppléants à l'exercice entier du mandat de titulaire.

Questions des commissaires

Un commissaire aimerait connaître les potentiels travers de ce système. Il entend par cette question par exemple le cas d'un titulaire qui se repose trop sur le membre suppléant s'il est remplacé de manière indéterminée. Il demande si une analyse a pu être faite entre les deux dernières législatures au niveau de la rotation et l'absence de députés qui se faisait plus récurrente.

M. Koelliker répond qu'il n'y a pas de cas de député titulaire qui a disparu de la circulation, il s'agit plutôt du cas inverse avec un suppléant qui prend peut-être plus de place et qui écarte un titulaire. Tout en sachant que ces derniers sont très capables de défendre leur place.

Il demande ensuite s'il y a déjà des cas où un député titulaire se reposait sur le travail du suppléant en ne lui laissant finalement aucune opportunité de devenir titulaire étant donné qu'il s'agit d'une élection populaire.

M. Koelliker répond qu'il est arrivé qu'un titulaire se fasse remplacer pendant une longue durée mais le Bureau n'ayant pas d'outils pour contraindre un député à siéger, la discipline interne du groupe s'est chargée de dire au député en question qu'il leur faisait perdre un siège et une voix.

Un commissaire énonce qu'il y a à Genève des groupes qui excluent de pouvoir être à la fois député et conseiller municipal mais qui n'excluent pas le fait d'être député suppléant et conseiller municipal. Il demande donc s'il y a eu des problèmes de disponibilité pour ces suppléants-là qui sont à la fois conseillers municipaux titulaires et députés suppléants au Grand Conseil.

Il demande ensuite si le passage du statut de député suppléant et conseiller municipal à celui de député titulaire et conseiller municipal a déjà posé problème étant donné que suivant le groupe auquel ces derniers appartiennent, ils ne peuvent plus devenir titulaires à moins qu'ils ne démissionnent du Conseil municipal.

M. Koelliker répond qu'il s'agit encore une fois de la discipline interne des groupes.

Une commissaire demande si un titulaire peut ne pas se faire remplacer par un suppléant mais par un autre député titulaire.

M. Koelliker répond que cela reste à la libre appréciation de chaque groupe car ce n'est pas obligatoire de recourir à un suppléant.

Une commissaire se demande s'il y a moyen de limiter le remplacement à six ou douze mois lorsqu'un sortant est absent de manière à ne pas garder une place *ad aeternam*.

M. Koelliker répond qu'il n'y a pas de limite et il n'y a pas de nombre de remplacements limités.

Une commissaire demande si les partis peuvent décider d'une organisation interne à leur groupe en fixant des règles propres aux suppléants.

M. Koelliker répond que la réponse du Bureau était de déléguer ces aspects aux groupes tout simplement car le Bureau du Grand Conseil n'a pas de fonction organisationnelle très intrusive au sein des groupes.

Un commissaire revient sur la notion d'«intrinsèquement lié à l'appartenance à un groupe politique» mais ne retrouve pas cette disposition dans la loi sur l'administration des communes (LAC). Il demande si cette possibilité pourrait être introduite au niveau du règlement.

M. Koelliker pense que cette notion n'est pas non plus exclue par la LAC.

Le commissaire précise que la loi dit tout de même que «les conseillers municipaux suppléants sont les candidats ayant obtenu le plus de suffrages après le dernier élu sur la liste». Donc celui qui a obtenu le plus de suffrages mais qui est tout à coup sorti du groupe n'est pas exclu.

M. Koelliker répond qu'il n'est pas inclus pour autant. Le Bureau a préféré le noter de façon littérale lors de la rédaction de cette loi d'application pour rendre service mais sans penser que ce serait aussi utile. Il ajoute qu'un suppléant ne peut que suppléer des membres de son groupe.

M^{me} Isabelle Roch-Pentucci, cheffe du Service du Conseil municipal (SCM), demande si le Bureau a établi des directives d'application pour gérer cette délégation aux partis.

M. Koelliker répond que le Bureau a la possibilité de faire des extraits de procès-verbaux et a éprouvé le besoin d'en faire un par anticipation aux questions pratiques qui pourraient surgir. La première était de savoir quand les suppléants devaient prêter serment. Le Bureau a considéré que les députés titulaires prêtaient serment à la séance inaugurale et que les suppléants prêtaient serment à la séance suivante. En revanche pour les remplacements en séance plénière, l'extrait était de 2013 et est tombé en désuétude car il n'y a plus besoin d'annonce préalable. Cependant, la limite fixée est que le remplacement doit être pour la séance entière car il n'est pas possible de diviser les jetons de présence pour ceux qui viendraient en cours de séance.

Un commissaire revient sur la différence de prestation de serment entre les titulaires et les suppléants mais l'article 8 alinéa 1 de la loi modifiant la LAC ne fait pas cette distinction et énonce qu'avant d'entrer en fonctions, les conseillers municipaux et conseillers municipaux suppléants, en séance du Conseil municipal, prêtent

serment (a) entre les mains du doyen d'âge; (b) en cours de législature, entre les mains du président du Conseil municipal.

Ce décalage temporel semble difficile étant donné que la composition des commissions n'est pas encore arrêtée au moment de la séance d'entrée en fonction.

M. Koelliker répond que c'est quelque chose que le Grand Conseil n'a pas rencontré puisque le Bureau avait anticipé le fait que c'était à deux moments distincts.

Le président demande si c'est possible pour un suppléant de céder sa place lorsque son tour est arrivé de devenir titulaire.

M. Koelliker répond par la négative.

Discussion et vote

Un commissaire du groupe Le Centre pense plutôt que c'est à la commission du règlement de faire une proposition et ne comprend pas pourquoi ce serait fait en deux étapes.

M^{me} Roch-Pentucci ajoute que si ce projet de délibération est envoyé au Bureau, il reviendra ensuite à la commission du règlement et le but ne serait pas atteint dans ce cas.

Un commissaire des Vert-e-s ne voit pas le souci de voter le principe.

Un commissaire du Parti libéral-radical rappelle que cette commission est saisie d'un texte qui demande de se prononcer sur un principe, alors elle ne comprend pas le débat.

M^{me} Roch-Pentucci trouve dommage que ce mandat parte au Bureau et revienne en commission alors qu'il y a la possibilité de le traiter directement au sein de la commission du règlement.

Un commissaire du Parti socialiste propose de voter ce projet de délibération ce soir avec l'ajout d'un amendement au deuxième alinéa du projet de délibération: «la commission du règlement est mandatée pour soumettre au Conseil municipal les modifications nécessaires de son règlement».

Un commissaire de l'Union démocratique du centre prend position et énonce que son groupe n'autorise pas à un député d'être submergé par le travail en étant à la fois député et conseiller municipal de la Ville de Genève pour éviter la dispersion et l'utilisation du vote populaire pour siéger à la fois dans deux parlements compte tenu du travail important que cela impose à tout élu sérieux. Le fait d'être

élu conseiller municipal et d'accepter naturellement la charge c'est accepter aussi la disponibilité qu'impose cette charge électorale. De plus, il est autorisé à un élu au Conseil municipal de se faire remplacer dans une séance de commission par un autre élu. Le règlement du Conseil municipal autorise déjà cette souplesse. Ne reste plus que la présence en plénière (en moyenne deux soirées par mois) pour le conseiller municipal. L'Union démocratique du centre n'est pas favorable à la présence de suppléants, ce qui à terme démobilerait donc les élus. Ceux-ci doivent choisir ou démissionner.

Amendement au vote: «la commission du règlement est mandatée pour soumettre au Conseil municipal les modifications nécessaires de son règlement».

Par 14 oui (2 LC, 3 PLR, 4 S, 3 Ve, 1 MCG, 1 EàG) contre 1 non (UDC), l'amendement du commissaire du Parti socialiste est accepté.

Vote du projet de délibération amendé.

Par 12 oui (3 PLR, 4 S, 3 Ve, 1 MCG, 1 EàG) contre 3 non (1 UDC, 2 LC), le projet de délibération amendé est accepté.

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 du 16 avril 2011;

sur proposition du Bureau du Conseil municipal,

décide:

Article premier. – Le règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève du 16 avril 2011 se dote d'articles permettant au Conseil municipal de disposer de membres suppléant-e-s.

Art. 2. – La commission du règlement est mandatée pour soumettre au Conseil municipal les modifications nécessaires de son règlement.