

Projet de délibération

D 1

Membres du Conseil municipal suppléants

Vu la réintroduction d'un article 7 dans la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, entré en vigueur le 6 novembre 2021 (L 12584) ;
vu le courrier de Monsieur Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat, du 14 septembre 2021 ;
vu le règlement du Conseil municipal du 23 novembre 2020 ;
vu l'exposé des motifs du 16 mars 2022 ci-dessous ;
vu le rapport de la commission Finances, administration et économie du [date] ;
conformément aux articles 17 et 30 alinéa 2 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 ;
vu l'article 28 du règlement du Conseil municipal ;
sur proposition du Bureau du Conseil municipal ;
le Conseil municipal

DÉCIDE

par [nombre] oui, [nombre] non et [nombre] abstentions

1. d'adopter le projet de modification du règlement du Conseil municipal du 23 novembre 2020 annexé à la présente délibération, dont il fait partie intégrante ;
2. de fixer l'entrée en vigueur au lendemain de l'approbation par le département compétent.

Exposé des motifs

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil municipal,

Introduction

Depuis fin 2021, la loi sur l'administration des communes autorise celles qui le souhaiteraient à créer la fonction de membre du Conseil municipal suppléant.

Informé de cette modification législative plus tôt dans l'automne par M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat en charge des affaires communales, le Bureau du Conseil municipal en a pris acte avec intérêt. Il a communiqué cette information en séance plénière le 11 octobre 2021 et décidé, d'une part, d'attendre son entrée en vigueur et, d'autre part, de consulter à nouveau les différents partis pour savoir s'ils souhaitaient ou non que Versoix se dote d'un tel système dont les modalités demeurerait, dans l'affirmative, à définir.

Au vu du résultat de cette nouvelle consultation, le Bureau a décidé d'élaborer le présent projet de délibération, auquel sont annexées les modifications réglementaires proposées en vue de créer la fonction de membre suppléant du Conseil municipal de Versoix et d'en définir les modalités (ci-dessous, II). Ces documents ont été soumis préalablement aux partis politiques, au Conseil administratif et au Service des affaires communales (SAFCO) pour consultation (ci-dessous, I).

Ce projet est également l'occasion de procéder à des corrections et améliorations purement formelles du nouveau règlement du Conseil municipal, entrée en vigueur il y a un an (ci-dessous, II). Enfin, la question des conséquences du projet en matière de développement durable est abordée (ci-dessous, III).

I. Consultations

Une première consultation à ce sujet, menée début 2021 dans le cadre des travaux parlementaires à l'initiative de la commission des affaires communales, régionales et internationales du Grand Conseil, avait abouti au résultat suivant : les groupes PLR, Vert.e.s et PDC avaient exprimé un avis favorable, tandis que le groupe socialiste s'était opposé au projet de loi à l'examen. En l'absence de consensus, le Bureau avait alors proposé au Conseil municipal de faire part à cette commission des « opinions non convergentes » des partis politiques de Versoix et de laisser les députés se faire le reflet desdites opinions. Cette démarche a été approuvée lors de la séance du Conseil municipal du 8 mars 2021.

Informé de l'issue des travaux législatifs, le Bureau a consulté à nouveau les partis fin 2021, qui ont confirmé leurs positions, puis décidé, considérant que les avis favorables des trois premiers groupes représentent une très large majorité du Conseil municipal (23 sièges sur 27), d'élaborer un projet.

Début 2022, un projet de délibération ainsi que de modifications réglementaires et un projet d'exposé des motifs ont été remis aux partis politiques ainsi qu'au Conseil administratif et au SAFCO. En substance, cet avant-projet prévoyait la création d'un système de suppléances pour les séances plénières.

Par courriel du 10 février 2022, le SAFCO a indiqué qu'il n'avait pas de remarque particulière à formuler.

Le Conseil administratif n'a apporté aucune réponse à l'invitation du Bureau. Madame Jolanka Tchamkerten, maire, a indiqué qu'elle n'avait pour sa part pas de remarque particulière.

Les Vert.e.s et le PLR ont indiqué qu'ils étaient favorables à l'avant-projet tel que présenté par le Bureau. Le PS a maintenu son opposition à tout projet et toute forme de compromis. Le PDC a, au contraire, émis un avis pleinement favorable, suggérant d'étendre le système aux commissions.

A la lumière de ce qui précède, le Bureau se réjouit de constater que les avis exprimés sont très largement favorables et que son avant-projet a d'ores et déjà été validé, s'agissant de sa conformité au droit cantonal, par le service compétent. Le Bureau observe que sa proposition initiale, à savoir un système de suppléances limité aux commissions, constitue une proposition médiane et qu'en cas d'échec de ce système ou au contraire de franc succès, il pourra être aisément aboli ou étendu, respectivement, le cas échéant après quelques années de pratique. C'est par conséquent cette proposition qu'il a validée et qu'il a l'avantage de soumettre désormais au Conseil municipal.

II. Création de la fonction de membre du Conseil municipal suppléant

A. Le cadre légal cantonal

La teneur du nouvel art. 7 LAC, entré en vigueur le 6 novembre 2021, est la suivante :

Art. 7 Conseillers municipaux suppléants

¹ Le règlement mentionné à l'article 17 peut admettre des conseillers municipaux suppléants.

² Il détermine le nombre de suppléants auquel a droit chaque liste ayant obtenu des sièges aux dernières élections municipales.

³ Il détermine leurs droits et devoirs.

⁴ Les conseillers municipaux suppléants sont les candidats ayant obtenu le plus de suffrages après le dernier élu sur sa liste.

Cette clause purement potestative (al. 1 : « peut ») consiste à offrir aux communes qui le souhaitent la possibilité de créer une telle fonction qu'occuperaient, pour chaque liste ayant obtenu des sièges, c'est-à-dire pour chaque groupe, les candidats « viennent-ensuite » (al. 4). Elle n'est donc assortie d'aucune obligation ou sanction, et s'avère ainsi pleinement respectueuse de l'autonomie communal. C'est ce principe qui semble avoir emporté la conviction d'une large majorité du Grand Conseil (cf. p. ex. PL 12584-A, p. 23 ss).

Les modalités du système sont elles aussi à la discrétion des communes (al. 2 et 3). Ainsi, la LAC prévoit que règlement du Conseil municipal doit impérativement définir le nombre de suppléants auquel à droit chaque liste (al. 1), mais ce nombre est arrêté librement par les communes. En particulier, les « droits et devoirs » des membres suppléants peuvent être définis librement par les communes (al. 3).

Il n'en demeure pas moins que la mise en place d'un tel système implique des choix et la fixation de règles susceptibles de s'inscrire dans le cadre des mécanismes électoraux ainsi que du l'organisation et du fonctionnement des Conseils municipaux. Ce cadre étroit exclut d'emblée la possibilité de confier un rôle ou des missions insolites aux membres suppléants.

De fait, la création d'une telle fonction appelle principalement une réponse aux questions suivantes :

- le mandat doit-il viser les séances plénières ou s'étendre aux commissions ?
- le nombre de mandats doit être arrêté ; doit-il par ailleurs être le même pour chaque groupe ou faut-il le déterminer en fonction d'autres critères (taille du groupe, nombre de sièges dans les commissions, etc.) ?
- le membre suppléant peut-il siéger au sein du Bureau ou représenter le Conseil municipal auprès d'un groupement intercommunal ?
- le membre suppléant peut-il exercer la fonction de scrutateur ou, le cas échéant, de rapporteur de commission ?

B. Commentaire de la modification réglementaire proposée

Concrètement, le Bureau propose d'ajouter au règlement du Conseil un nouvel art. 5A, intitulé « Membres du Conseil municipal suppléants », dont la teneur est la suivante :

Art. 5A Membres du Conseil municipal suppléants (nouveau)

¹ Le Conseil municipal comprend des membres suppléants, conformément à l'art. 7 de la loi sur l'administration des communes.

² Chaque groupe a droit à un membre suppléant, qui peut remplacer un membre lors d'une séance du Conseil municipal en cas d'empêchement.

³ Les dispositions du présent règlement relatives aux membres du Conseil municipal s'appliquent par analogie aux membres suppléants. Ils ont les mêmes droits et devoirs, mais ne peuvent toutefois être :

- a) élus au bureau du Conseil municipal, y remplacer en cas d'empêchement ou siéger au sein du bureau provisoire ;
- b) membres d'une commission ou y remplacer un membre de leur groupe, l'art. 50 al. 6 étant réservé ;
- c) représentants du Conseil municipal auprès d'un groupement intercommunal ;
- d) désignés scrutateurs.

∂ Alinéa 1

Le premier alinéa n'appelle pas de commentaire particulier : il établit le principe selon lequel à Versoix, le Conseil municipal comprend des membres suppléants, et fait référence à l'art. 7 LAC.

∂ Alinéa 2

Le Bureau propose d'arrêter, par souci de simplicité, le nombre des membres suppléants à un par groupe, indépendamment de la taille des groupes ou du nombre de sièges en commission. La multiplication du nombre de membres de suppléants pourrait poser des difficultés aux différents groupes pour trouver des candidats prêts à occuper cette fonction et augmenterait le nombre d'élections sans scrutin. En outre, la taille des groupes (respectivement 9, 8, 6 et 3) à Versoix, qui dépend du nombre total de sièges (27), n'est pas comparable à celle des plus grands conseils municipaux, tel celui de la Ville de Genève (80). Enfin, en cas de

fonctionnement donnant entière satisfaction et de recours fréquent aux membres suppléants, leur nombre pourrait le cas échéant être adapté à l'avenir.

o Alinéa 3

Conformément à l'art. 7 al. 3 LAC, le nouvel 5A al. 3 RCM définit les « droits et devoirs » des membres suppléants. Deux méthodes sont envisageables : modifier chaque disposition pertinente du règlement en précisant si elle s'applique également aux membres suppléants, ou établir une règle et prévoir les exceptions.

C'est cette deuxième approche que le Bureau a privilégiée, par souci là encore de simplicité, puisqu'il est apparu possible de définir ainsi ces « droits et devoirs » sur quelques lignes seulement.

La règle posée consiste en une analogie entre les droits et devoirs des membres ordinaires et ceux des membres suppléants, sous réserve d'exceptions définies de manière exhaustive. En d'autres termes, par principe, les membres suppléants ont les mêmes droits et devoirs que les membres ordinaires.

Les exceptions, importantes, sont de quatre ordres :

a) En premier lieu, le Bureau relève que dans son courrier du 14 septembre 2021, Monsieur Apothéloz indique que les membres suppléants « ne pourront pas participer au bureau du conseil municipal ». Cette restriction ne découle pas du texte légal mais paraît devoir s'imposer, tant il est vrai qu'on imagine mal qu'un membre suppléant, amené à siéger ponctuellement, soit membre de l'organe chargé du fonctionnement et de la représentation du Conseil municipal. Le Bureau entend donc suivre cette indication du SAFCO, et se propose de la compléter en précisant que les membres suppléants ne peuvent pas y remplacer en cas d'empêchement ou siéger au sein du Bureau provisoire, lors de la séance d'installation.

b) En deuxième lieu, le présent projet prévoit un système de suppléance pour les séances plénières mais pas pour les séances de commissions. En commission, les remplacements entre collègues sont possibles et monnaie courante. En plénière, à l'inverse, il n'est par définition pas possible de remplacer un collègue absent, puisque l'ensemble des membres sont appelés à siéger simultanément.

Le Bureau considère qu'il s'agit là d'un point central et de la principale raison d'être d'un système de suppléance : permettre de palier des absences ponctuelles non fautives, pour maladie ou accident, et ainsi sauvegarder les majorités sorties des urnes.

Certes, l'inconvénient d'un tel mécanisme réside dans la possibilité de ne pas siéger en l'absence de motifs impérieux mais par convenance, en se sachant remplacé, ce qui pourrait contribuer à une forme de déresponsabilisation. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que le Conseil municipal de Versoix n'est composé que de 27 membres, si bien que la situation du Grand Conseil, qui connaît un tel système depuis 2013 (art. 27A et 27B LRGC), dans sa variante « intégrale » (séance plénière et commissions), est difficilement comparable avec un système dans lequel un seul membre suppléant par groupe pourrait être appelé à siéger lors d'une séance plénière.

A noter encore qu'en cas d'empêchement, il appartient à chaque membre du Conseil municipal de s'excuser aussitôt que possible auprès de la présidence ou, à défaut, auprès du secrétariat du Conseil municipal (art. 56 al. 2 RCM). En cas d'incapacité, cette responsabilité

incombe au/à la chef-fe de groupe. Le remplacement par un membre suppléant devra être annoncé à cette occasion ou dès que possible.

c) En troisième lieu, il apparaît inapproprié qu'un membre suppléant puisse représenter le Conseil municipal auprès d'autres entités telles que des groupements intercommunaux, sans être membre d'une commission du Conseil municipal, typiquement, raison pour laquelle ce droit est réservé aux membres ordinaires.

d) Enfin, il serait particulièrement inopportun de permettre à des membres suppléants, a priori moins inexpérimentés voire débutants et en tout état ne siégeant que ponctuellement, de s'assurer du bon déroulement d'un scrutin en qualité de scrutateur, raison pour laquelle cette possibilité a été exclue.

En définitive, la création d'une fonction de membre suppléant présente, sur le plan démocratique, un apport indéniable et contribuera à légitimer davantage les décisions susceptibles d'être prises à d'étroites majorités par l'autorité délibérative. Cette possibilité offerte depuis peu par le droit cantonal constitue dès lors un réel progrès institutionnel et démocratique. Le Bureau y est particulièrement sensible et entend ainsi saisir cette opportunité, comme toute occasion de renforcer le Conseil municipal de Versoix.

III. Corrections et améliorations formelles du règlement du Conseil municipal du 23 novembre 2020

Dans le cadre de son suivi de la mise en œuvre progressive du nouveau règlement du Conseil municipal, entré en vigueur le 27 janvier 2021, le Bureau a constaté deux incorrections, qui n'ont posé aucun problème en pratique jusqu'ici mais qu'il se propose, pour la bonne forme, de traiter.

Premièrement, l'art. 18 al. 3 RCM dispose que « sur proposition d'un de ses membres *ou d'un Conseiller administratif*, le Conseil municipal peut modifier son ordre du jour en début de séance ». Or, s'agissant du Conseil administratif, c'est l'autorité collégiale en tant que telle qui formule une proposition, comme c'est le cas d'une manière générale, raison pour laquelle il convient d'écrire « *ou du Conseil administratif* ».

Deuxièmement, les termes « par écrit » figurent par erreur dans la disposition relative aux questions orales (art. 31 al. 3 RCM).

C'est le lieu de relever qu'après un an d'application du nouveau règlement, le Bureau n'a pas constaté d'autre erreur ou problème particulier, ce qui est particulièrement encourageant.

Le Bureau relève encore que depuis l'adoption du nouveau règlement, est entré en vigueur le 22 mai 2021 un nouvel art. 20A de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (LFPP), rendant obsolète la note de bas de page indiquant que le masculin générique s'applique dans la législation genevoise.

Il est proposé par ailleurs, à ce sujet, de parfaire la cohérence de la formulation du règlement en matière de langage épïcène en remplaçant systématiquement le terme « conseiller » par le terme « membre » (terme neutre), déjà utilisé dans la plupart des dispositions du règlement lors de sa rédaction, mais pas pour désigner les membres du Conseil administratif, par

exemple. Les dispositions concernées sont les art. 4 al. 2, 5 al. 2 et 3, 6 al. 1, 34 al. 1, 58 al. 1 et 59.

Pour le surplus, le règlement du Conseil municipal est conforme au droit cantonal à cet égard. A titre d'exemple, l'art. 7 LAC, pourtant adopté après l'entrée en vigueur de l'art. 20A LFPP, recourt toujours au masculin générique.

IV. Conséquences financières, économiques, sociales et environnementales et manière dont le projet s'inscrit dans le cadre du développement durable de la commune (art. 27 al. 3 RCM)

Compte tenu de sa nature institutionnelle et de sa portée au demeurant limitée, aucune conséquence directe n'est attendue sur les plans économique, social et environnemental. En cas de remplacements plus systématiques des membres absents en séance plénière par des membres suppléants, il convient toutefois de s'attendre à une légère hausse du total des jetons de présence versés (CHF 120.- par membre et par séance), puisqu'en cas d'absence, aucun jeton n'est versé. En tenant compte par hypothèse de deux remplacements (2 x 120.-) en moyenne lors de chacune des 9 séances plénières annuelles du Conseil municipal, l'augmentation des charges de fonctionnement atteindrait CHF 2'160.- par an. Un système de suppléance pourra générer également une augmentation des échanges et du travail administratif en lien avec le Conseil municipal, sans qu'il faille s'attendre toutefois à une augmentation significative de la charge de travail des membres du personnel concernés (secrétariat du Conseil municipal, suivi administratif et financier).

Enfin, et comme déjà souligné, le Bureau considère que le renforcement du Conseil municipal et de la légitimité démocratique de ses décisions, prises régulièrement à d'étroites majorités, constitue un apport indirect intéressant au développement durable et harmonieux de la commune, si bien qu'il serait regrettable de ne pas exploiter cette possibilité nouvellement offerte par le droit cantonal. Ce projet s'inscrit en effet parfaitement dans le prolongement des travaux qu'il entreprend depuis 2018, couronnés par l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement début 2021, travaux dont l'objectif était précisément de faire évoluer l'organisation et le fonctionnement du Conseil municipal pour améliorer ses méthodes de travail et renforcer son rôle eu égard au cadre légal et aux conditions de vie d'aujourd'hui, comme le rappelle le préambule du règlement.

* * *

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil municipal, de réserver un bon accueil au présent projet de délibération.

Annexe : Projet de modification du règlement du Conseil municipal du 23 novembre 2020