



CHA - SACE
Case postale 3964
1211 Genève 3

N/réf. : FP/4651-2022

Ville de Genève Secrétariat général
Reçu le : 03 NOV. 2022
Séance CA du:
Décision:
A traiter par:
Copies

Ville de Genève
Conseil administratif
Palais Eynard
Rue de la Croix-Rouge 4
Case postale 3983
1211 Genève 3

Genève, le 2 novembre 2022

Concerne : arrêté du Conseil d'Etat

Madame, Monsieur,

La Chancelière d'Etat nous prie de vous transmettre sous ce pli une ampliation de l'arrêté du Conseil d'Etat, de ce jour, relatif à l'annulation partielle de la délibération PRD-188 du Conseil municipal de la Ville de Genève du 3 mars 2020 portant sur l'adoption d'un "Règlement sur la transparence et l'exemplarité du Conseil administratif".

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Service administratif
du Conseil d'Etat



ARRÊTÉ

relatif à l'annulation partielle de la délibération PRD-188 du Conseil municipal de la Ville de Genève du 3 mars 2020 portant sur l'adoption d'un "Règlement sur la transparence et l'exemplarité du Conseil administratif"

2 novembre 2022

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Le 29 octobre 2018, le Conseil administratif de la Ville de Genève a adopté un règlement relatif aux frais professionnels des Conseillers administratifs (LC 21.123.1) (ci-après le Règlement).
2. Le 13 novembre 2018, le Conseil municipal de la Ville de Genève (ci-après le Conseil municipal) a été saisi de deux projets de délibérations portant respectivement sur l'adoption d'un règlement relatif aux frais professionnels et aux revenus externes des membres du Conseil administratif (PRD-189) et d'un règlement sur la transparence et l'exemplarité du Conseil administratif (PRD-188).
3. Ces projets faisaient suite au rapport n° 142 de la Cour des comptes publié le 1er novembre 2018 et intitulé « Audit de légalité et de gestion concernant les frais professionnels de membres du Conseil administratif et de la Direction de la Ville de Genève » et à l'adoption du Règlement du 29 octobre 2018.

4. La délibération PRD-188 du Conseil municipal de la Ville de Genève portant sur l'adoption du « Règlement sur la transparence et l'exemplarité du Conseil administratif » a été adoptée par le Conseil municipal lors de sa séance plénière du 3 mars 2020.
5. Par courrier du 5 mai 2020, le Service des affaires communales (ci-après le « SAFCO ») a informé le Conseil administratif qu'il estimait que les articles 2 et 3 du règlement issu de la PRD-188 pourraient violer la loi sur l'administration des communes et son règlement d'application.
6. Par réponse du 20 mai 2020, le Conseil administratif a indiqué se ranger à l'avis du SAFCO, en ajoutant cependant, que selon lui l'article 4 du règlement adopté par la délibération PRD-188 devait également être censuré.
7. Par arrêté du 18 novembre 2020, le Conseil d'Etat a partiellement annulé la délibération PRD-188 au motif que les articles 2, alinéa 3, et 4, alinéa 2 du règlement adopté par cette délibération étaient contraires au droit supérieur.
8. Il a, d'autre part, supprimé certains termes figurant à l'article 3, alinéa 2, afin de le rendre compatible au droit supérieur.
9. Par acte du 23 décembre 2020, le Conseil administratif a formé recours contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 18 novembre 2020 portant sur la délibération PRD-188 du Conseil municipal de la Ville de Genève, demandant l'annulation de l'ensemble de la délibération concernée au motif, notamment, que le Conseil municipal s'érigait en un organe de contrôle, voire de validation des frais professionnels des membres du Conseil administratif, rôle que ne lui attribuait pas la loi sur l'administration des communes et son règlement d'application.
10. Par décision No. ATA/150/2021 du 10 février 2021, la Chambre administrative de la Cour de justice a prononcé, à la demande des parties, la suspension de la procédure No. A/4377/2020.
11. Au terme de l'analyse des arguments développés par le Conseil administratif menée par le Département chargé des affaires communales, il apparaît que d'autres dispositions de la délibération PRD 188, sont contraires au droit supérieur, sans qu'il ne soit pourtant nécessaire d'annuler l'ensemble de la délibération.
12. Le Conseil d'Etat relève, par ailleurs, que le Conseil administratif s'est engagé à modifier le Règlement du 29 octobre 2018, afin de se conformer à la volonté de transparence du Conseil Municipal. Il s'est par ailleurs engagé à retirer son recours pendant dans la procédure No. A/4377/2020.

II. EN DROIT

1. Les communes sont soumises à la surveillance du Conseil d'Etat, qui veille à ce qu'elles exercent leurs compétences conformément à la loi (art. 137 de la constitution de la république et canton de Genève; Cst-GE; A 2 00; et art. 82 de la loi sur l'administration des communes LAC; B 6 05). A teneur de l'article 89, lettre b, LAC, le Conseil d'Etat annule toute délibération du Conseil municipal prise en violation des lois et règlements en vigueur.
2. L'article 48, lettre a, LAC dispose que le Conseil administratif est chargé d'administrer la commune.

3. Selon l'article 30, alinéa 2, LAC, le Conseil municipal peut adopter, sous forme de délibération, des règlements ou des arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes. Le Conseil administratif peut toutefois édicter des règlements municipaux dans les domaines où le Conseil municipal n'a pas fait usage de la prérogative que lui accorde l'article 30, alinéa 2, à l'exclusion des domaines où les lois donnent cette compétence au Conseil municipal.
4. Les articles 2, alinéa 3, 3, alinéas 2, 3 et 4, et 4, alinéa 2, de la délibération PRD-188 violent le droit supérieur.

Article 2, alinéa 3 du Règlement proposé par la délibération PRD-188

5. L'article 2, alinéa 3, de la délibération PRD-188 fait référence à une allocation forfaitaire mensuelle supprimée pour l'ensemble du Conseil administratif, à l'exception pour le maire, aux termes de la délibération PRD-197 du 5 décembre 2018. L'interdiction générale de rembourser les frais inférieurs à 30 francs n'a dès lors aucun sens, n'est pas de la compétence du Conseil municipal et n'est pas de nature à atteindre les objectifs de transparence et d'exemplarité poursuivis. En ce sens, elle paraît disproportionnée.
6. Cette disposition devra donc être annulée.

Article 3, alinéa 2 du Règlement proposé par la délibération PRD-188

7. L'article 3, alinéa 2, de la délibération PRD-188 dispose que : Il (le Conseil administratif) établit à cet effet, chaque semestre (soit au plus tard le 15 janvier et le 15 juin de chaque année), un rapport détaillé présentant, par conseiller administratif, les rémunérations touchées, le montant des frais professionnels effectifs et forfaitaires en spécifiant les catégories concernées, ainsi que le montant et les occurrences des remboursements ayant été refusés.
8. Cette disposition instaure l'obligation pour le Conseil administratif de soumettre des rapports sur la base d'échéances semestrielles. Si l'exigence de fournir un rapport paraît admissible sous l'angle du devoir de transparence de l'activité publique (art. 9, al. 3 Cst-GE), l'obligation de fournir semestriellement un rapport sur les rémunérations, frais professionnels effectifs et forfaitaires, est disproportionnée au but de contrôle des dépenses publiques (art. 9, al. 2 Cst-GE) et contraire à l'article 106, let. b LAC, lequel prévoit le principe d'annualité de l'exercice comptable.
9. Selon l'article 3, alinéa 2, encore, le rapport détaillé comprend les rémunérations touchées, le montant des frais professionnels effectifs et forfaitaires et le montant et les occurrences des remboursements refusés.
10. L'article 30, alinéa 1, lettre f, LAC dispose que le Conseil municipal délibère sur les comptes annuels de la commune dans leur intégralité et l'article 64, alinéa 1, lettre d, du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC; rsGE B 6 05.01) précise qu'une des compétences de la commission des finances du Conseil municipal est d'examiner les comptes annuels. A cette fin, d'ailleurs, la commission a accès à toutes les pièces nécessaires à l'exercice du contrôle (art. 64, al. 2, RAC). Or, les remboursements refusés ne figurent pas, par définition, dans les comptes. Il ne saurait donc être question de fournir des pièces attestant un refus de rembourser des frais.

11. Ensuite, le contrôle exercé par le Conseil municipal n'est pas un contrôle de la gestion du Conseil administratif mais un simple examen des comptes. Il revient, en effet, au département chargé de la surveillance des communes de contrôler si les charges, les dépenses et les placements du patrimoine financier, sous réserve de l'article 48, lettre j, LAC, sont couverts par le budget ou par des crédits d'engagement votés par le Conseil municipal (art. 65, al. 1, RAC) et aux réviseurs des comptes de la commune d'exprimer une opinion permettant de s'assurer que la comptabilité et les états financiers sont conformes aux prescriptions légales, au référentiel comptable MCH2 (art. 71, al. 1, RAC) et d'attester de l'existence d'un système de contrôle interne (art. 71, al. 2, RAC). Le Conseil administratif n'a donc pas à fournir plus d'informations au Conseil municipal qu'il n'en a déjà fourni au département et aux réviseurs.
12. Enfin, les rémunérations et frais professionnels du Conseil administratif, détaillés par membre et par nature des frais remboursés, figurent sous chiffre 6.5 des Comptes et rapports de gestion du Conseil administratif des années 2021 et 2022 par exemple. Les comptes ont été soumis au Conseil municipal conformément à l'article 30, alinéa 1, lettre f LAC. La loi sur l'administration des communes et son règlement d'application n'imposent pas un contrôle continu de la rémunération et des frais de représentation des membres du Conseil administratif et il ne paraît pas proportionné d'obliger l'administration municipale à établir et produire en de multiples exemplaires et occasions des rapports dont la teneur est répétée.
13. L'article 3, alinéa 2, du règlement proposé par la délibération PRD-188 devra donc être modifié de sorte que les éléments non conformes au droit supérieur soient annulés mais que la volonté du Conseil municipal d'exercer un contrôle pertinent, efficient et transparent des rémunérations et des frais professionnels des Conseillers administratifs de la Ville de Genève soit respectée.

Article 3, alinéa 3 du Règlement proposé par la délibération PRD-188

14. L'article 3, alinéa 3, prévoit que : Il (le Conseil administratif) soumet ce rapport au Bureau du Conseil municipal qui porte son approbation, sous la forme d'une résolution, à l'ordre du jour du Conseil municipal, après examen par la commission des finances.
15. Dans la mesure où, en tout état de cause, le contenu du rapport figure dans les comptes annuels, examinés par la commission de finances et le Conseil municipal, il paraît à l'évidence disproportionné de soumettre ce rapport à discussion et au vote du Conseil municipal séparément de l'examen, discussion et vote des comptes annuels. Enfin, il convient de relever que les comptes annuels sont adoptés par voie de délibération et non par voie de résolution (art. 30, al. 1, let. f LAC).
16. L'article 3, alinéa 3, de la délibération PRD-188 devra donc être annulé.

Article 3, alinéa 4 du Règlement proposé par la délibération PRD-188

17. L'article 3, alinéa 4, prévoit de plus que la commission des finances a, sur demande, accès à tous les justificatifs concernés, dont ceux en relation avec les rémunérations et les frais professionnels non remboursés. Comme exposé précédemment, cela excède les pouvoirs d'examen du Conseil municipal sur les comptes annuels.
18. L'article 3, alinéa 4, du règlement adopté par la délibération PRD-188 devra donc être annulé.

Article 4, alinéa 2 du Règlement proposé par la délibération PRD-188

19. Enfin, l'article 4, alinéa 2, du règlement adopté par la délibération PRD-188 introduit manifestement un effet rétroactif contraire au droit supérieur (art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Cst., RS 101; ATF 122 II 113, consid. 3b dd).
20. Cette disposition devra donc être annulée.
21. Vu ce qui précède, l'article 3, alinéa 2 de la PRD-188 sera modifié pour tenir compte, autant que possible, de la volonté du Conseil municipal d'instaurer un contrôle. Les articles 2, alinéa 3, 3, alinéas 3 et 4, et 4, alinéa 2, seront annulés.

ARRÊTE :

1. L'arrêté du Conseil d'Etat, 5775-2020, du 18 novembre 2020, annulant partiellement la délibération de la Ville de Genève du 3 mars 2020 portant sur l'adoption du nouveau « Règlement sur la transparence et l'exemplarité du Conseil administratif » est annulé.
2. La délibération de la Ville de Genève du 3 mars 2020 portant sur l'adoption du nouveau « Règlement sur la transparence et l'exemplarité du Conseil administratif » est partiellement annulée, en ce sens que les articles 2, alinéa 3, 3, alinéas 3 et 4, alinéa 2 sont annulés.
3. L'article 3, alinéa 2 est modifié comme suit: Il établit à cet effet un rapport détaillé présentant, par membre du Conseil administratif, le montant des frais professionnels effectifs et forfaitaires.
4. Le Conseil d'Etat prend acte de l'engagement du Conseil administratif de la Ville de Genève d'adapter le Règlement relatif aux frais professionnels des Conseillers administratifs du 29 octobre 2018 (LC 21.123.1) afin qu'il soit conforme au présent arrêté et de retirer le recours pendant devant la Chambre administrative de la Cour de justice de la république et canton de Genève dans la procédure No. A/4377/2020.
5. Le présent arrêté constitue une décision au sens de l'article 4 de la loi sur la procédure administrative (LPA ; E 5 10). Un délai de recours de 30 jours dès sa notification est ouvert, conformément à l'article 62, al. 1, lettre a LPA, auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice. L'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant. Il contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve (article 65, alinéa 1 et 2 LPA).

Communiqué à :

DCS 1 ex.
FAO 1 ex.
Intéressés 1 ex.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :