

Projet de révision globale de la réglementation de la Ville de Genève

JEAN ERHARDT

En 1990, la Ville de Genève a engagé une vaste réflexion portant à la fois sur la forme, le contenu ainsi que le mode d'élaboration et de publication de sa réglementation municipale.

Il faut préciser à cet égard que le Conseil municipal (législatif), lequel exerce des fonctions délibératives (soumises à référendum) ou consultatives n'accomplit que très exceptionnellement des actes relevant d'une véritable activité législative. Sa compétence, qui ne peut s'exercer que dans les domaines expressément prévus par la loi sur l'administration des communes, porte sur l'édiction du règlement du Conseil municipal, l'adoption de plans d'utilisation du sol et de leurs règlements de quartier, ainsi que le statut du personnel communal, l'échelle des traitements et des salaires. C'est en réalité le Conseil administratif (exécutif) qui a reçu de la part du législateur cantonal la compétence d'édicter les règlements municipaux, sauf si les lois donnent cette attribution au Conseil municipal.

Les travaux susmentionnés menés par les juristes de l'administration municipale, en collaboration avec le secrétariat de la commission d'organisation et d'informatique et un certain nombre de cadres de l'administrations ont permis de proposer une nouvelle conception visant tant les supports (recueil des règlements et base de données), la procédure d'élaboration, la méthode et la technique législatives, le mode de publication, la gestion administrative du système, que le contenu de la réglementation.

Adoptée par l'autorité exécutive, cette conception n'a pu pour l'instant être mise en oeuvre que partiellement, car d'autres projets prioritaires ont mobilisé les ressources nécessaires. Aujourd'hui, ces travaux sont réactualisés, car il est important de moderniser un système qui ne correspond

plus sur certains points aux exigences actuelles en la matière. En effet, celui-ci est relativement lourd et peu cohérent du point de vue de la systématique. Certaines lacunes existent par ailleurs, du point de vue matériel. En 1990, l'étude avait démarré suite à une évaluation sommaire du système réglementaire municipal, qui faisait notamment ressortir les points suivants:

- absence de conception quant à la présentation formelle des règlements municipaux, leur procédure d'élaboration et leur absence de conception quant à la présentation formelle des mode de publication;
- lacunes sur le plan matériel, à savoir principalement absence d'un texte définissant de manière générale les missions et tâches ainsi que les principales règles d'organisation et de fonctionnement de l'administration municipale.

Constatant que cette situation portait préjudice à un bon fonctionnement de l'administration municipale, plus particulièrement à certains processus de décision, le secrétariat général proposait d'effectuer une étude détaillée sur l'état de la réglementation municipale et sur les améliorations qui pourraient lui être apportées aussi bien du point de vue formel que matériel.

Le Conseil administratif autorisait le démarrage de cette étude qui se plaçait en réalité dans un contexte beaucoup plus large. D'une part, l'exécutif municipal venait de mettre en place un nouvel outil de gestion regroupant l'ensemble des directives administratives ayant une portée générale dans l'administration, c'est-à-dire applicables - au delà d'un service ou d'un département, tout en clarifiant les questions de compétence et de procédure pour élaborer et faire modifier ces textes. Cette opération s'inscrivait elle-même dans un concept global prévoyant la réalisation par étapes:

- d'un recueil des directives de gestion administratives (DGA),
- d'un outil de nature informationnelle présentant les missions des services, les organigrammes et les principaux circuits de compétence et de décision,

- d'outils spécifiques aux services, afin de codifier à l'usage de leurs collaborateurs les procédures internes (DGA spécifiques),
- d'un recueil des questions relatives au personnel en tant que droits et devoirs du fonctionnaire,
- d'un guide du cadre axé sur les principes et obligations des gestionnaires.

Les directives de gestion administratives une fois rediscutées sur le fond, reformulées, puis intégrées dans un nouvel outil à la fois traditionnel (classé des directives) mais surtout informatique (base de données), il était logique de s'attaquer aux textes de niveau supérieur, les règlements municipaux.

D'autre part, sous la pression des difficultés financières et budgétaires, une réflexion se développait en interne, dans tous les départements et services, ayant pour objet une analyse des activités de la municipalité (activités obligatoires, nécessaires, utiles, de confort), y compris leur incidence budgétaire et leur impact sur la population.

La révision du système des règlements municipaux tombait donc bien. Le Conseil administratif fixa comme suit le cadre général de l'étude:

1. définition d'une conception d'ensemble de la réglementation municipale (supports, classification, technique et méthode législative, mode de publication),
2. établissement d'un projet de règlement du Conseil administratif fixant d'une manière générale l'organisation de l'administration, les missions et compétences des départements et services (ROAM),
3. évaluation formelle des règlements pour les rendre conformes à une technique législative préalablement adoptée et évaluation matérielle dans des limites, priorités et modalités à définir.

La concrétisation de l'objectif n° 2 ci-dessus et l'accomplissement de l'objectif n° 3 ne pouvant démarrer avant que le Conseil administratif ait

formellement approuvé la conception d'ensemble (objectif n° 1), il était proposé d'agir en deux étapes:

- analyse de la situation actuelle, établissement d'un concept et élaboration des grandes lignes du ROAM,
- mise en oeuvre des décisions adoptées par le Conseil administratif, à savoir évaluation formelle et matérielle des règlements municipaux, adaptations des règlements et rédaction d'un projet de ROAM.

L'équipe de projet procéda tout d'abord à un travail documentaire (recensement de tous les textes normatifs en vigueur, étude de la doctrine et comparaisons avec d'autres systèmes législatifs fédéraux, cantonaux et communaux), puis s'attacha à l'analyse des textes en fonction de différents critères définis à cet effet (p. ex. la compétence pour édicter les normes, la base légale, la nature, la portée, les effets et le degré d'autonomie). De nombreux entretiens eurent lieu avec les services municipaux concernés, pour s'assurer de l'adéquation des actions entreprises avec les besoins réels de l'administration. Cette enquête permit de recueillir de précieuses informations sur

- les activités exercées et leur cadre juridique,
- l'utilisation et l'évaluation des textes et de leur support,
- la procédure de mise à jour,
- les améliorations à apporter (p.ex. textes à abroger, simplifier ou modifier),
- les domaines dans lesquels il était souhaitable d'établir des normes réglementaires.

En avril 1992, le Conseil administratif prenait connaissance du rapport final du groupe de projet et approuvait la nouvelle conception de la réglementation municipale qui lui était proposée. Celle-ci définissait les instruments à mettre en place, leur contenu, la procédure d'élaboration et de modification des règlements, une technique législative, le mode de publication et la gestion administrative du système.

L'exécutif municipal confirmait à cette occasion son intention de procéder à une évaluation formelle et matérielle des règlements municipaux. Il chargeait le secrétariat général de préparer un programme de travail déterminant notamment les priorités, limites, délais et modalités de cet exercice. Enfin, il acceptait le principe d'un règlement sur l'organisation de l'administration municipale et donnait mandat de lui soumettre un projet.

Comme nous l'avons relevé ci-dessus, la mise en oeuvre de la deuxième étape de la révision des règlements municipaux a dû être reportée, en raison d'autres priorités. En effet, toute l'administration municipale a été très fortement sollicitée à cette époque pour mener à bien d'autres travaux d'envergure (mise en oeuvre des 101 propositions du Conseil administratif pour une meilleure gestion de l'administration municipale, réforme de l'informatique).

La révision des règlements municipaux reste cependant d'actualité. Ce projet est aujourd'hui repris. Il importe en effet, à l'heure où les collectivités publiques sont en proie à des difficultés financières et budgétaires qui les obligent à repenser certaines de leurs missions, qu'elles se penchent aussi sur les normes juridiques qu'elles édictent, pour les moderniser et les simplifier, dans l'intérêt de ceux qui sont chargés de les appliquer et qui disposeront dès lors de meilleurs outils de gestion, comme dans l'intérêt de la population et des contribuables pour lesquels il est important que les textes juridiques correspondent aux besoins et déploient les effets recherchés.

* * *

La rédaction de Législation d'aujourd'hui constate que même dans une grande commune, il n'est pas aisé de garder la vue d'ensemble du droit communal en vigueur. Le besoin se fait sentir d'établir un recueil systématique des actes législatifs communaux et il faut s'attendre à ce qu'il augmente avec l'amélioration des moyens d'accès à ces textes grâce à l'informatique.

La nécessité de revoir en profondeur la législation communale ne concerne certainement pas que la ville de Genève. D'autres villes se trouvent probablement dans une situation analogue.

Dans ce contexte, la rédaction émet les quatre thèses suivantes qu'elle soumet à la discussion:

- Les autorités communales elles-mêmes ne connaissent pas toujours le droit en vigueur dans leur commune parce qu'il n'en existe pas de recueil systématique, voire pas de recueil du tout; la législation communale ressemble ainsi à une jungle au milieu de laquelle il est souvent difficile de s'y retrouver. On ne parle pas de la situation des citoyens et citoyennes qui désirent s'informer de leurs droits et de leurs obligations.
- Les temps sont révolus où il suffisait de ranger les règlements communaux dans un classeur. Au jour d'aujourd'hui, il n'est plus possible de renoncer à une gestion informatisée des données.
- Les difficultés d'accès aux réglementations communales conduisent à maintenir en vigueur des actes législatifs qui ne répondent plus aux exigences actuelles et qui devraient être révisés.
- La méconnaissance des réglementations communales en vigueur n'a pas seulement pour effet d'entraver le contrôle démocratique exercé par le peuple sur la législation; elle limite également les moyens de vérifier le respect des obligations légales et de faire valoir des droits.

Veillez envoyer votre contribution à la discussion d'ici au 15 octobre 1996 à la rédaction de «Législation d'aujourd'hui» (c/o Chancellerie fédérale suisse, Services linguistiques centraux, Section allemande, Gurten-gasse 4, 3003 Berne).

Votre contribution sera publiée dans le numéro 1996/3.

Für die Redaktion von Gesetzgebung heute zeigt es sich, dass selbst in einer grösseren Gemeinde die Übersicht über das geltende Gemeinde-recht mangelhaft ist. Der Bedarf nach einer systematischen Sammlung der Gemeindeerlasse besteht und wird vermutlich mit der stetig verbesserten Erschliessung von Texten durch die Hilfe der Informatik zunehmend steigen.

Die Notwendigkeit nach einer umfassenden Revision des Gemeinde-rechts besteht wohl kaum nur in der Stadt Genf. Sie könnte ebenfalls auf andere Schweizer Städte übertragen werden.

Die Redaktion stellt in diesem Zusammenhang werden folgende Behauptungen zur Diskussion:

- Das Recht der Gemeinden ist selbst den Gemeindebehörden - geschweige den Bürgerinnen und Bürgern - nicht immer bekannt, weil es unsystematisch oder gar nicht gesammelt wird. Der Zugang zum Gemeinderecht gleicht eher einem steinigen Weg als einer breiten Allee.
- Die Zeiten, in denen die Gemeindereglemente nur in einem Ordner aufbewahrt werden konnten sind vorbei. Heutzutage ist informatisiertes Datenverwaltungsmanagement erforderlich.
- Die mangelhafte Erschliessung des Gemeinderechts verbirgt, dass die geltenden Erlasse oft nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen und revisionsbedürftig sind.
- Nicht nur die demokratische Kontrolle durch die Bürgerschaft über die Einhaltung des Gemeinderechts, sondern auch die Überprüfung auferlegter Pflichten und das Geltendmachen von Ansprüchen sind wegen des mangelhaften Kenntnisstands eingeschränkt.

Senden Sie Ihre Antwort bis spätestens 15. Oktober 1996 an die Redaktion von "Gesetzgebung heute" (c/o Schweizerische Bundeskanzlei, Zentrale Sprachdienste, Deutsche Sektion, Gurtengasse 4, 3003 Bern).

Wir werden Ihren Beitrag in Heft 1996/3 abdrucken.
