

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2252/2015-DELIB

ATA/1339/2015

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 15 décembre 2015**

dans la cause

**Monsieur A\_\_\_\_\_**

contre

**COMMUNE DU GRAND SACONNEX**

---

## EN FAIT

1. Le 19 avril 2015 a eu lieu, dans le canton de Genève, le renouvellement des conseils municipaux. Pour la commune B\_\_\_\_\_, dont le Conseil municipal compte vingt-sept membres à compter de la législature 2015-2020, le procès-verbal de récapitulation générale de l'opération électorale établi le 20 avril 2015 par la chancellerie d'État, mentionnait les résultats suivants:
  - PLR Les Libéraux-Radicaux (ci-après: PLR) 7 sièges
  - UDC B\_\_\_\_\_ (ci-après: UDC) 4 sièges
  - Démocrate-Chrétien (ci-après PDC) 4 sièges
  - Les Socialistes 4 sièges
  - Groupe Apolitique du B\_\_\_\_\_ (ci-après: GAG) 3 sièges
  - Les Verts du B\_\_\_\_\_ (ci-après: les Verts) 5 sièges
2. Monsieur A\_\_\_\_\_ a été élu conseiller municipal de la commune B\_\_\_\_\_ pour la législature 2015-2020, en tant que candidat présenté par le PLR.
3. Le 2 juin 2015, lors de la séance d'installation, le Conseil municipal de la commune B\_\_\_\_\_ (ci-après : le Conseil municipal) a procédé à la nomination des diverses commissions permanentes et ad hoc.

À cette occasion, les conseillers municipaux ont débattu de la question de la composition desdites commissions. Il a été préalablement rappelé que la composition lors des précédentes législatures était de deux sièges pour le PLR et un siège pour chaque autre groupe. Après discussions, trois propositions de composition ont été soumises au vote. Premièrement, il a été proposé de maintenir le statut quo, soit deux sièges pour le PLR et un siège pour chaque autre groupe. Cette proposition a été rejetée par quinze « non » contre dix « oui ». Deuxièmement, a été votée une composition prévoyant deux sièges pour le PLR, deux sièges pour les Verts et un siège par autre groupe. Cette hypothèse a été rejetée par quatorze « non » contre dix « oui » et une abstention. Enfin, une proposition de composer les commissions d'un représentant par groupe élu, soit six commissaires par commission, a été mise au vote et acceptée par quinze « oui » contre dix « non ».
4. Le 29 juin 2015, M. A\_\_\_\_\_ a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours concernant la répartition des sièges dans les commissions du Conseil municipal. Il a conclu à

l'annulation de la décision du Conseil municipal et à la modification de la composition des commissions (sauf pour la commission des naturalisations) afin que le PLR bénéficie de deux sièges et que chacun des autres groupes dispose d'un siège.

Le règlement du Conseil municipal prévoyait que, lors de la première séance de chaque législature, le Conseil municipal devait procéder à la nomination des commissions permanentes et ad hoc. S'agissant de la commission des naturalisations, elle devait être composée d'un représentant par groupe élu. Pour les autres commissions, les membres étaient désignés en veillant à assurer une représentation équitable sur l'ensemble des commissions.

D'après le site internet de l'État de Genève, le détail du résultat des élections municipales était le suivant:

Liste	Suffrages	Suffrages en %	Sièges
PLR	14'669	24.63%	7
UDC	8'808	14.79%	4
PDC	9'385	15.76%	4
Les Socialistes	8'473	14.23%	4
GAG	7'923	13.30%	3
Les Verts	10'297	17.29%	5

Le Conseil municipal avait ainsi abusé de son pouvoir d'appréciation en allouant au groupe du PLR le même nombre de sièges en commission que les autres groupes alors qu'il avait obtenu bien plus de voix que les autres. La clé de répartition choisie par le Conseil municipal occultait ainsi le résultat des élections.

À titre de référence, le PLR avait obtenu le double des suffrages du GAG et devait, en toute équité, être deux fois mieux représenté en commission que ce groupe.

La solution de répartition voulue par le PLR, soit deux sièges attribués à ce dernier et un siège par autre groupe, était plus équitable.

5. Le 13 juillet 2015, la chambre administrative a transmis le recours de M. A\_\_\_\_\_ au Conseil d'État en sa qualité de service de surveillance des communes.

Le même jour, elle a également transmis le recours de M. A\_\_\_\_\_ à la commune B\_\_\_\_\_ et l'a invitée à faire parvenir ses observations.

6. En date du 4 août 2015, la commune B\_\_\_\_\_ a indiqué que cette affaire ne relevait pas de la compétence du Conseil administratif, mais de celle du Conseil municipal qui était une entité juridiquement distincte de la commune B\_\_\_\_\_.
7. Le 10 août 2015, le juge délégué a rappelé à la commune que la compétence de défendre les intérêts de la commune dans les procès qu'elle a ou qui lui sont intentés ainsi que de prendre les mesures nécessaires étaient du ressort du Conseil administratif.
8. En date du 2 septembre 2015, la commune B\_\_\_\_\_ s'en est rapportée à justice concernant le recours de M. A\_\_\_\_\_.
9. Le 4 septembre 2015, la chambre administrative a informé les parties que la cause était gardée à juger.

### **EN DROIT**

1. La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

Selon l'art. 132 al. 2 LOJ, le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des articles 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e et 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA- E 5 10). Font notamment partie des autorités administratives, les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent (art. 5 let. f LPA) et les personnes, institutions et organismes investis du pouvoir de décision par le droit fédéral ou cantonal (art. 5 let. g LPA).

Un recours n'est toutefois pas recevable contre les décisions pour lesquelles le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 7 LOJ). À l'inverse, il peut être ouvert dans d'autres cas que contre des décisions lorsque la LOJ ou une autre loi le prévoit expressément (art. 132 al. 3 à 6 LOJ).

En l'espèce, il s'agit de déterminer si la décision portant sur la composition des commissions permanentes et des commissions ad hoc adoptée par le Conseil municipal peut être qualifiée de décision sujette à recours.

2. Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité, dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b),

de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts du Tribunal fédéral 8C\_220/2011 du 2 mars 2012 ; 8C\_191/2010 du 12 octobre 2010 consid. 6.1 ; 1C\_408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/238/2013 du 16 avril 2013 consid. 3a ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6ème éd., 2010, n. 867 ss ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., 2011, pp. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 269 ss n. 783 ss). Ces dernières peuvent constituer des cas limites et revêtir la qualité de décisions susceptibles de recours, lorsqu'elles apparaissent comme des sanctions conditionnant ultérieurement l'adoption d'une mesure plus restrictive à l'égard du destinataire. Lorsque la mise en demeure ou l'avertissement ne possède pas un tel caractère, il n'est pas sujet à recours (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 2011, p. 180, n.2.1.2.1 ; Alfred KÖLZ/Isabelle HÄNER/Martin BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungs-rechtspflege des Bundes, 3ème éd., 2013, p. 310 ; ATA/715/2014 du 9 septembre 2014 consid. 3 ; ATA/537/2014 du 17 juillet 2014 consid. 2 ; ATA/104/2013 du 19 février 2013 consid. 2).

De même, ne sont pas des décisions les actes internes ou d'organisation, qui visent les situations à l'intérieur de l'administration; il peut y avoir des effets juridiques, mais ce n'en est pas l'objet. C'est pourquoi ils ne sont en règle générale pas susceptibles de recours (ATF 136 I 323 consid. 4.4 ; 8C\_191/2010 du 12 octobre 2010 consid. 6.1 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., no 2.1.2.3 p. 164).

Les mesures d'organisation administrative, aussi qualifiées d'actes internes ou d'organisation de l'administration, s'adressent à leur destinataire en qualité d'organe, d'agent, d'auxiliaire ou de service chargé de gérer une tâche publique sans autonomie. Le destinataire n'est pas l'administré mais l'administration. Deux critères permettent ainsi de distinguer une décision d'un acte interne: celui-ci n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel et le destinataire en est l'administration elle-même dans l'exercice de ses tâches (ATF 136 I 323 consid. 4.4 ; ATA/846/2014 du 28 octobre 2014 consid. 3 ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd., 2015, p.343).

En particulier, la clé de répartition des sièges au sein d'une commission déterminée par l'autorité de nomination a ainsi été considérée soit comme une

décision générale et abstraite si elle se rapporte à toutes les nominations futures, soit comme une pure mesure organisationnelle s'il s'agit d'une nomination ou d'une série de nominations. Dans ce deuxième cas de figure, il s'agit d'une mesure d'organisation qui n'est pas attaquable par la voie du recours (B. BOVAY, op. cit. p.344 ; JAAC 1999 n° 56 consid 3.2.4 et 3.2.5). Dans le cas cité par cet auteur, qui concernait la désignation des membres de la commission fédérale instituée par l'ancienne ordonnance du 12 mai 1959 sur le commerce des vins (aOCCV – RS 817.421), les dispositions applicables prévoyaient que cette dernière se composait au plus de neuf membres et huit suppléants, désignés pour quatre ans par l'ancien département fédéral de l'économie, qui devait tenir compte des groupements intéressés, de la région, du sexe, de l'âge et de la langue (art. 7 al. 1 et 9 aOCCV). Elles ne conféraient ainsi aucun droit à qui ce que soit (ATA/715/2011 du 22 novembre 2011 consid.9).

Les décisions au sens juridique du terme prises par les autorités communales sont d'ailleurs relativement peu nombreuses. Cette situation s'explique par le fait que le Conseil municipal adopte peu de décisions au sens de l'art. 4 LPA ayant pour destinataire des sujets de droit (François BELLANGER, Le contentieux communal genevois, in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER [éd.], L'avenir juridique des communes, 2007, p. 125-157, 140).

3. Le Conseil municipal constitue l'un des deux organes de la commune, l'autre étant le Conseil administratif (art. 3 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 - LAC - B 6 05).
  - a. Selon l'article 29 alinéa 1 LAC, un Conseil municipal a des fonctions délibératives et des fonctions consultatives.

Les fonctions délibératives sont énumérées à l'art. 30 al. 1 et 2 LAC. Elles s'exercent par l'adoption de délibérations soumises à référendum conformément aux articles 77 à 79 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst- GE - A 2 00), à l'exception des délibérations sur les naturalisations, sur la validité des initiatives municipales et sur les demandes de levée du secret dans les cas où la loi impose une obligation de secret aux conseillers municipaux (art. 29 al. 2 LAC). Elles sont transmises au Conseil d'État en sa qualité d'autorité de surveillance (art. 61 et 66 al. 1 LAC), qui a la compétence de les annuler lorsqu'elles sont adoptées en violation du droit et doit, par ailleurs, approuver - directement ou par délégation au département du territoire - certaines d'entre elles pour qu'elles soient exécutoires (art. 68 à 70 LAC). Si de telles délibérations revêtent les caractéristiques d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, elles peuvent en outre faire l'objet d'un recours à la chambre administrative. Deux modes de surveillance de l'activité des communes existent donc en parallèle, dont les relations sont réglées à l'art. 86 LAC.

Les fonctions consultatives revêtent la forme de résolutions, d'avis ou de propositions non soumis à référendum (art. 29 al. 3 LAC). Ces actes ne font pas l'objet d'une transmission au Conseil d'État. Ils ne déploient pas d'effets juridiques obligatoires et ne peuvent constituer une décision au sens de l'article 4 LPA (François BELLANGER, Le contentieux communal genevois, in "L'avenir juridique des communes", Genève 2007, p. 128).

b. Le Conseil municipal peut désigner dans son sein des commissions nommées pour la durée de la législature (commissions permanentes) ou pour étudier un objet déterminé (commissions ad hoc ; art. 10 al. 1 LAC).

c. Il doit par ailleurs édicter un règlement, soumis à l'approbation du Conseil d'État, fixant la procédure des délibérations (art. 17 LAC).

4. Le 8 janvier 2009 est entré en vigueur le règlement du Conseil municipal de la commune B\_\_\_\_\_ (ci-après: le règlement), adopté le 10 novembre 2008 et approuvé par le Conseil d'État le 7 janvier 2009.

a. Selon l'art. 1 du règlement, la séance d'installation du Conseil municipal est convoquée par le Maire, à la demande du Conseil d'État. Figure notamment à l'ordre du jour de la séance d'installation la nomination des diverses commissions.

b. Le Conseil municipal désigne dans son sein des commissions qui lui font rapport sur l'objet de leurs travaux (art. 65 du règlement).

c. Lors de sa première séance de chaque législature, le Conseil municipal procède à la nomination des commissions permanentes pour la durée de la législature. Il en désigne les membres, sur proposition des partis ou groupes, en veillant à assurer une représentation équitable sur l'ensemble de ces commissions (art. 66 § 1 et 2 du règlement).

Le Conseil municipal peut en tout temps désigner des commissions ad hoc pour étudier un objet déterminé. Elles sont soumises aux règles de l'art. 66 du règlement (art. 67 § 1 du règlement).

5. En l'espèce, la nomination des diverses commissions permanentes et ad hoc, le choix du nombre de commissaires et la désignation des commissaires figuraient aux points 4 et 5 de l'ordre du jour de la séance d'installation du Conseil municipal, consultable sur le site internet de la commune B\_\_\_\_\_.

Lors de la séance d'installation du Conseil municipal du 2 juin 2015, ces questions ont effectivement été débattues et plusieurs propositions de répartition des sièges en commission ont été soumises au vote. C'est finalement la répartition suivante qui a été adoptée : un représentant par groupe élu, soit six commissaires par commission.

Pour que cette répartition puisse être valablement contestée par le recourant, il faut encore qu'elle puisse être considérée comme une décision sujette à recours au sens de l'art. 4 LPA.

Cette décision consiste en réalité en une modalité d'organisation du Conseil municipal. Or, comme susmentionné, ne constituent pas des décisions sujettes à recours, les mesures d'organisation administrative qui sont aussi qualifiées d'actes internes ou d'organisation de l'administration et qui s'adressent à leurs destinataires en qualité d'organe, d'agent, d'auxiliaire ou de service chargé de gérer une tâche publique sans autonomie.

La répartition des sièges en commission adoptée pour la législature 2015-2020 lors de la séance d'installation du Conseil municipal le 2 juin 2015 est ainsi une pure mesure organisationnelle et non une décision sujette à recours au sens de l'art. 4 LPA.

6. Le recourant considère que la décision de répartition des sièges des commissions est une décision sujette à recours, devant être contrôlée par un tribunal, dans la mesure où le règlement du Conseil municipal prévoit une norme de répartition. En l'espèce, cette règle de répartition serait celle de l'équité prévue par l'art. 66 du règlement.

Cette position ne saurait toutefois être suivie.

Le recourant fonde en particulier son argumentation sur la base de l'ATA/715/2011 du 22 novembre 2011. Or, dans ce cas particulier, le règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève prévoyait que chaque groupe avait le droit d'être représenté en commission proportionnellement au nombre de suffrages obtenus lors des élections municipales. Cette norme conférait ainsi à chaque groupe municipal le droit d'être non seulement représenté, mais encore celui de l'être selon une règle proportionnelle.

Dans le cas d'espèce, une répartition en équité, telle que prévue par l'art. 66 du règlement, ne confère d'autre droit que d'être représenté en commission.

7. Cette décision de répartition ne porte pas non plus sur un objet devant revêtir la forme d'une délibération au sens de l'art. 30 LAC. Elle n'est ainsi pas soumise au contrôle du Conseil d'État en application des art. 66 ss LAC.
8. Au surplus, il sera relevé que cette décision de répartition est une mesure organisationnelle et n'est donc pas soumise à la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP – A 5 05).
9. Au vu de ce qui précède, le recours sera déclaré irrecevable.



Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la commune (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare irrecevable le recours interjeté le 29 juin 2015 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre la répartition des sièges en commission adoptée par le Conseil municipal de la commune B\_\_\_\_\_ le 2 juin 2015 ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge du recourant ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi;

communique le présent arrêt à Monsieur A\_\_\_\_\_, à la commune B\_\_\_\_\_, ainsi qu'au service de surveillance des communes, pour information.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Dumartheray, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :