

Date de dépôt : 22 octobre 2010

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'administration des communes (B 6 05)

Rapport de M^{me} Catherine Baud

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales (ci-après la commission) a étudié ce PL 10740 lors de sa séance du 28 septembre 2010, sous la présidence de M^{me} Elisabeth Chatelain, assistée de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique de la commission. Le procès-verbal a été tenu par M. Christophe Vuilleumier. Ont également assisté à la séance de la commission :

- M. Michaël Flaks, directeur général, Direction générale de l'intérieur (DIM) ;
- M. Guillaume Zuber, directeur, Service de surveillance des communes (DIM) ;

La Commission a procédé à l'audition de l'Association des communes genevoises, représentée par M. Jean-Marc Mermoud (président), M^{me} Catherine Kuffer (vice-présidente), MM. Manuel Tornare (vice-président), Thierry Apothéloz (membre du bureau), Serge Dal Busco (membre du bureau) et Alain Rüttsche (directeur général).

Présentation du projet de loi

M. Flaks déclare que le Conseil d'Etat suit avec attention ce projet de loi qui assure une évolution heureuse de l'intercommunalité. La complexité toujours croissante de la gouvernance de l'Association des communes genevoises (ACG) a entraîné cette évolution bienvenue car l'organisation actuelle est mal adaptée et finalement peu démocratique. Ce projet de loi permet une pondération des votes de chaque commune en fonction de leur nombre d'habitants, formalise certaines pratiques et permet de rendre la structure plus efficiente d'une manière générale. Toutefois, il ne s'agit pas d'une structure supplémentaire.

M. Zuber précise à la lecture du tableau synoptique distribué (annexe 1) que l'intercommunalité prend une place telle que le titre 4 a une nouvelle teneur. La nature juridique de l'ACG relève du groupement intercommunal spécial, puisque toutes les communes doivent en être membres. Il précise que l'art. 60b porte sur les statuts qui ont été adoptés par les communes et qui doivent être avalisés par le Grand Conseil. Les conseils municipaux pourront s'opposer à certaines décisions de l'assemblée générale (art.60c : modification des statuts, montant de la contribution annuelle des communes en sa faveur et demandes de subventionnement du fonds communal). Le choix de la résolution a été dicté par sa souplesse.

Présentation par les membres de l'ACG

M. Mermoud distribue un document de présentation (annexe 2) et déclare que ce projet de loi est l'aboutissement de deux années de travail important. Il explique que l'ACG, née en 1964, est issue de l'association des maires genevois créée en 1933. L'ACG réunit les 45 communes du canton, occupe 8 collaborateurs-trices et a un budget de 1 900 000 F. Aujourd'hui, le statut de droit privé ne convient plus à l'ACG qui accomplit des missions publiques, gère des fonds publics importants (plus de 60 millions) et fonctionne selon les règles applicables aux collectivités publiques (LIPAD, AIMP, modèle de comptabilité publique, statut du personnel de la ville de Genève). Cette réforme vise à améliorer la démocratie, la gouvernance et l'efficacité en répondant au besoin d'adaptation de la loi sur l'administration des communes. Pour ce faire, des solutions différenciées ont été adoptées pour chaque commune. Le principe de la pondération des votes a constitué la difficulté principale de l'élaboration de ce texte. Au final, ce texte a obtenu l'aval de toutes les communes moins 2 abstentions, le 9 juin 2010.

Discussion

Un député (L) souligne combien ce texte est équilibré et qu'il respecte tant les grandes que les petites communes. Il souhaite le voter tel quel sans aucun amendement. Cette position est confirmée par 3 autres députés (L, MCG).

Un député (MCG) remarque que plusieurs députés présents sont aussi des magistrats communaux, M. Tornare répond que c'est plutôt un point positif.

A un député (L) qui remarque que trois intitulés apparaissent dans le texte : association des communes genevoises, groupement intercommunal spécial et corporation de droit public, M. Zuber répond que juridiquement l'ACG est un « groupement intercommunal spécial ». M. Flaks ajoute que le texte a été volontairement laissé tel quel pour éviter que le projet soit remis en question.

Une députée (V) demande pour quelle raison avoir supprimé « qui en font la demande » à l'art. 2, al. 2. M. Flaks répond que cette disposition a fait l'objet de débats entre le canton et les communes. La règle de consultation était souhaitée par l'ACG et le Conseil d'Etat s'est montré prudent dans la rédaction ce texte qui est le résultat d'un compromis, le Grand Conseil est aussi concerné par cette consultation. M. Apothéloz rajoute qu'il y a eu aussi débat au sein du bureau de l'ACG et que l'art. 2, al. 2 clarifie la situation. L'ACG est fréquemment consultée à la satisfaction des communes et c'est en fait une pratique qui est formalisée. M. Mermoud donne l'exemple des lignes de tir comme sujet devant passer devant l'assemblée générale de l'ACG (fonds qui n'est plus alimenté et qui sert à entretenir les lignes de tir et à dépolluer les sites).

Un député (V) demande si une réflexion a été faite sur les éventuels blocages qui pourraient être faits par les conseils municipaux (art.60c). M. Mermoud répond que la possibilité d'intervention de ces derniers est un gage de démocratie et que toutefois des délais ont été prévus afin d'éviter des blocages. M. Dal Busco rajoute qu'il est important d'inclure les délibératifs comme actuellement dans les processus décisionnels. M. Flaks précise que la solution retenue répond au principe de transparence requis par la Cour des Comptes.

Un député (L) demande à quel moment une commission du Grand Conseil pourrait obtenir un avis de l'ACG sur un sujet lui étant soumis. Il lui est répondu que cela dépend d'abord de la disponibilité du comité mais qu'il est important pour l'ACG d'être entendue.

Après le départ des représentants de l'ACG, une discussion s'ouvre sur l'éventuelle incompatibilité des membres de la commission avec leurs fonctions de magistrats communaux, en relation avec l'art. 24 LRGC. Deux députés-magistrats communaux souhaitent ne pas prendre part au vote. Un député (V) estime qu'il n'y a pas d'intérêt personnel direct des députés-magistrats et qu'en conséquence, il n'y a pas d'obstacle à ce qu'ils votent.

Un des députés-magistrats demande que cette discussion et sa conclusion figurent expressément au rapport, justifiant ainsi leur participation aux votes. La Présidente en prend note et passe au vote d'entrée en matière.

Votes de la commission

Premier débat – entrée en matière

Mise aux voix, l'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 12 membres présents lors du vote (2 Socialistes, 2 Verts, 2 PDC, 3 Libéraux, 1 UDC, 2 MCG).

Deuxième débat

Titre et préambule : *pas d'opposition, adopté.*

Art. 1 **Modifications**

Art 2, al. 2 (nouveau) : *pas d'opposition, adopté.*

Titre IV Intercommunalité (nouvelle teneur du titre) : *pas d'opposition, adopté.*

Chapitre I Groupements intercommunaux (nouveau chapitre, comprenant les art. 51 à 60) : *pas d'opposition, adopté.*

Chapitre II Association des communes genevoises (nouveau chapitre, comprenant les art. 60A à 60D) : *pas d'opposition, adopté.*

Art. 60A Nature juridique, composition et but (nouveau) : *pas d'opposition, adopté.*

Art. 60B Statuts (nouveau) : *pas d'opposition, adopté.*

Art. 60C Décisions de l'Association des communes genevoises sujettes à opposition des conseils municipaux (nouveau) : *pas d'opposition, adopté.*

Art. 60D Surveillance cantonale (nouveau) : *pas d'opposition, adopté.*

Art. 89, al. 2 (nouveau) : *pas d'opposition, adopté.*

Art. 2 ***Entrée en vigueur***

Pas d'opposition, adopté.

Troisième débat

Mis aux voix dans son ensemble, le PL 10740 est accepté à l'unanimité des 12 membres présents lors du vote (2 S, 2 Ve, 2 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 MCG).

Conclusion

Au terme d'un rapide débat la commission a approuvé tel quel ce projet de loi à l'unanimité et vous demande, Mesdames et Messieurs les députés, d'en faire de même. La commission préavise donc un traitement de cet objet en catégorie III (extraits).

Annexes :

- 1. Tableau synoptique des modifications apportées à la loi sur l'administration des communes (LAC B 6 05)*
- 2. Présentation de l'ACG du 28 septembre 2010*

Projet de loi (10740)

modifiant la loi sur l'administration des communes (B 6 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 2 (nouveau)

² Lorsqu'un projet de portée législative ou réglementaire de rang cantonal concerne spécifiquement une ou plusieurs communes, l'Association des communes genevoises, la Ville de Genève et les communes particulièrement concernées sont en règle générale consultées.

Titre IV Intercommunalité (nouvelle teneur du titre)

Chapitre I Groupements intercommunaux (nouveau chapitre, comprenant les art. 51 à 60)

Chapitre II Association des communes genevoises (nouveau chapitre, comprenant les art. 60A à 60D)

Art. 60A Nature juridique, composition et but (nouveau)

¹ L'Association des communes genevoises est un groupement intercommunal spécial doté de la personnalité juridique dont sont membres toutes les communes du canton.

² Elle a pour but de défendre, promouvoir et représenter les intérêts des communes. Elle étudie et traite tout dossier susceptible de répondre aux besoins de l'ensemble ou d'une partie de ses membres ou des groupements intercommunaux. Elle exécute en outre les tâches que lui confère la législation.

³ La qualité de membre de l'Association des communes genevoises est sans préjudice des droits des communes d'entretenir des relations directes avec d'autres pouvoirs publics.

⁴ L'Association des communes genevoises est seule responsable de ses dettes, sous réserve des garanties que les communes peuvent devoir souscrire à son profit à l'égard de l'institution de prévoyance auprès de laquelle son personnel est affilié.

Art. 60B Statuts (nouveau)

¹ L'organisation et le fonctionnement de l'Association des communes genevoises sont définis par les statuts du 9 juin 2010, annexés à la présente loi.

² Les statuts peuvent être modifiés sur décision de l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises, moyennant approbation par le Grand Conseil.

Art. 60C Décisions de l'Association des communes genevoises sujettes à opposition des conseils municipaux (nouveau)

¹ Les conseils municipaux des communes peuvent s'opposer aux décisions de l'Association des communes genevoises portant sur :

- a) la modification de ses statuts;
- b) le montant des contributions annuelles des communes en sa faveur;
- c) les domaines de subventionnement du Fonds intercommunal, prises au titre de l'article 27, alinéa 2, de la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009.

² Les décisions précitées sont invalidées si, dans les 45 jours suivant leur communication aux communes, elles sont rejetées par les conseils municipaux :

- a) de deux tiers au moins des communes, ou
- b) d'un tiers au moins des communes, si ces communes représentent au moins la moitié de la population du canton.

³ Les conseils municipaux se prononcent par voie de résolution.

⁴ Le délai de 45 jours au sens de l'alinéa 2 ne court pas en dehors des deux périodes prévues à l'article 13, alinéa 1, de la présente loi.

⁵ La procédure d'opposition des conseils municipaux contre les décisions de l'Association des communes genevoises est précisée par un règlement adopté par son assemblée générale.

Art. 60D Surveillance cantonale (nouveau)

¹ Sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat :

- a) les règlements adoptés par l'Association des communes genevoises;
- b) les décisions prises par l'Association des communes genevoises au titre de l'article 27, alinéa 2, de la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité.

² Le Conseil d'Etat doit statuer dans le plus bref délai.

Art. 89, al. 2 (nouveau)***Modification du ... (à compléter, date d'adoption)***

² L'Association des communes genevoises, telle qu'instaurée par l'article 60A, reprend l'intégralité des actifs et passifs de l'association de droit privé à laquelle elle succède, en date du ... *(à compléter, date de l'entrée en vigueur du chapitre 2 du titre IV)*.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

<p>Loi sur l'administration des communes LAC B 6 05</p>	<p>PL 10740 Projet de loi modifiant la loi sur l'administration des communes (B 6 05)</p>
<p>Art. 2 Autonomie communale L'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise.</p>	<p>Art. 2 Autonomie communale (alinéa 2 nouveau)</p> <p>² Lorsqu'un projet de portée législative ou réglementaire de rang cantonal concerne spécifiquement une ou plusieurs communes, l'Association des communes genevoises, la Ville de Genève et les communes particulièrement concernées sont en règle générale consultées.</p>
<p>Titre IV Groupements intercommunaux</p>	<p>Titre IV Intercommunalité (nouvelle teneur du titre)</p> <p>Chapitre I Groupements intercommunaux (nouveau chapitre, comprenant les art. 51 à 60)</p> <p>Chapitre II Association des communes genevoises (nouveau chapitre, comprenant les art. 60A à 60D))</p> <p>Art. 60A Nature juridique, composition et but (nouveau) ¹ L'Association des communes genevoises est un groupement intercommunal spécial doté de la personnalité juridique dont sont membres toutes les communes du canton.</p> <p>² Elle a pour but de défendre, promouvoir et représenter les intérêts des communes. Elle étudie et traite tout dossier susceptible de répondre aux besoins de l'ensemble ou d'une partie de ses membres ou des groupements intercommunaux. Elle exécute en outre les tâches que lui confère la législation.</p>

³ La qualité de membre de l'Association des communes genevoises est sans préjudice des droits des communes d'entretenir des relations directes avec d'autres pouvoirs publics.

⁴ L'Association des communes genevoises est seule responsable de ses dettes sous réserve des garanties que les communes peuvent devoir souscrire à son profit à l'égard de l'institution de prévoyance auprès de laquelle son personnel est affilié.

Art. 60B Statuts (nouveau)

¹ L'organisation et le fonctionnement de l'Association des communes genevoises sont définis par les statuts du 9 juin 2010 annexés à la présente loi.

² Les statuts pourront être modifiés sur décision de l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises, moyennant approbation par le Grand Conseil.

Art. 60C Décisions de l'Association des communes genevoises sujettes à opposition des conseils municipaux (nouveau)

¹ Les conseils municipaux des communes peuvent s'opposer aux décisions de l'Association des communes genevoises portant sur :

a) la modification de ses statuts ;
b) le montant des contributions annuelles des communes en sa faveur ;

c) les domaines de subventionnement du Fonds intercommunal, prises au titre de l'art. 27 al. 2 de la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009.

² Les décisions précitées sont invalidées si, dans les 45 jours suivant leur communication aux communes, elles sont rejetées par les conseils municipaux :

a) de deux tiers au moins des communes, ou

- b) d'un tiers au moins des communes, si ces communes représentent au moins la moitié de la population du canton.
- ³ Les conseils municipaux se prononcent par voie de résolution.
- ⁴ Le délai de 45 jours au sens de l'alinéa 2 ne court pas en dehors des deux périodes prévues à l'art. 13 al. 1 de la présente loi.
- ⁵ La procédure d'opposition des conseils municipaux contre les décisions de l'Association des communes genevoises est précisée par un règlement adopté par l'assemblée générale.

Art. 60D Surveillance cantonale (nouveau)

- ¹ Sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat :
- a) les règlements adoptés par l'Association des communes genevoises ;
- b) les décisions prises par l'Association des communes genevoises au titre de l'art. 27 al. 2 de la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité.
- ² Le Conseil d'Etat doit statuer dans le plus bref délai.

Art. 89 LAC, alinéa 2 (nouveau) :

- ² L'Association des communes genevoises, telle qu'instaurée par l'article 60A, reprend l'intégralité des actifs et passifs de l'association de droit privé à laquelle elle succède, en date du ... (à compléter, date de l'entrée en vigueur du chapitre 2 du titre IV).

Art. 89 Dispositions transitoires

Le Conseil d'Etat fixe le délai dans lequel le règlement du conseil municipal prévu à l'article 17 doit être adopté.



PL 10740

Audition de l'Association des communes genevoises par la Commission des affaires communales, régionales et internationales

Délégation ACG :

- M. Jean-Marc Mermoud, Président
- Mme Catherine Kuffer, Vice-présidente
- M. Manuel Tornare, Vice-président
- M. Thierry Apothéloz, membre du Bureau
- M. Serge Dal Busco, membre du Bureau
- M. Alain Rüttsche, Directeur général

28 septembre 2010



Historique

Début XX ^e siècle	Création de l'Union des maires des communes rurales
1933	Transformation en Association des maires du Canton de Genève
1964	Transformation en Association des communes genevoises
1984	Création d'un secrétariat permanent
1986	Création du SIACG (<i>Groupement intercommunal d'informatique</i>)
1990	Création du CIDEC (<i>Groupement intercommunal des déchets carnés</i>)
1994	Création du GIAP (<i>Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire</i>)
2009	Création du Fonds intercommunal (financement de l'intercommunalité) dans le cadre de la réforme de la péréquation financière intercommunale
2010 (9 juin)	Adoption des nouveaux statuts



Buts

▪ *Défense des intérêts des communes*

L'ACG est mentionnée dans 47 lois et règlements cantonaux.

Ses représentants siègent dans 72 entités publiques et commissions officielles.

Elle collabore avec le Conseil d'Etat à la préparation des projets de lois et des règlements qui concernent les communes.

Elle est consultée par les commissions du Grand Conseil sur les projets émanant de députés.

▪ *Accomplissement de tâches pour le compte des communes*

Pilotage des groupements intercommunaux par la Direction générale de l'ACG dans la recherche de synergies et d'efficience.

3



L'ACG et les groupements intercommunaux



ACG Association des communes genevoises

- Réunit les 45 communes que compte le Canton
- 8 collaborateurs-trices
- Budget de 1,9 million

4



L'ACG et les groupements intercommunaux



GIAP Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire

- Prise en charge des enfants des degrés enfantins et primaires à midi (10'600 enfants/jour) et le soir (4'400 enfants/jour)
- 132 lieux dans 41 communes
- 960 collaborateurs-trices
- Budget de 36,6 millions

5



L'ACG et les groupements intercommunaux



SIACG Groupement intercommunal d'informatique

- Conception, développement et maintenance des systèmes d'information des communes (programmes) ainsi que du réseau intercommunal et support aux utilisateurs
- 1'300 postes de travail dans 42 communes
- 16 collaborateurs-trices
- Budget de 4,7 millions

6



L'ACG et les groupements intercommunaux



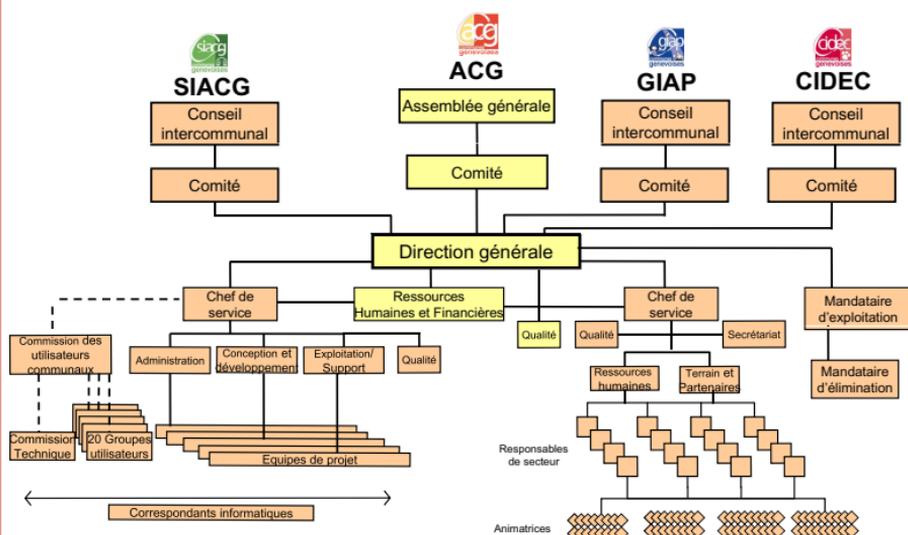
CIDEC Groupement intercommunal des déchets carnés

- Collecte, conditionnement et acheminement des déchets carnés vers les centres spécialisés dans leur élimination
- 2'000 tonnes par an en provenance des 45 communes membres
- Mandataires privés (exploitation du centre de collecte et élimination)
- Budget de 1,3 million

7



Organigramme général



8



Fonctionnement de l'ACG

▪ Comité de 13 membres (organe exécutif, qui se réunit une fois par mois)

Président	M. Jean-Marc Mermoud	Pregny-Chambésy
Vice-présidents	Mme Catherine Kuffer-Galland	Vandœuvres
	M. Manuel Tornare	Ville de Genève
Autres membres du Bureau	M. Thierry Apothélos	Vernier
	M. Serge Dal Busco	Bernex
Membres	Mme Geneviève Arnold	Plan-les-Ouates
	M. Philippe Decrey	Thônex
	Mme Françoise Joliat	Confignon
	M. Bernard Laperrousaz	Hermance
	M. Jean-Louis Mory	Dardagny
	M. Marc Nobs	Carouge
	M. Arthur Plée	Grand-Saconnex
	M. René Riem	Avully

9



Fonctionnement de l'ACG

▪ Assemblée générale (organe délibératif)

- Pouvoir suprême de l'Association, elle exerce notamment les compétences suivantes :
 - approbation / modification des statuts
 - élection des membres du Comité et du Président
 - approbation du budget, des comptes et fixation de la cotisation
 - adoption des règlements internes
 - élection des représentants ACG dans les délégations les plus importantes
 - définition de la position de l'ACG sur les sujets les plus importants
- Chaque commune y est représentée par son exécutif
- Elle se réunit une fois par année en assemblée générale ordinaire et aussi souvent que nécessaire en assemblée générale extraordinaire (environ 6 fois par an)

10



Transformation de l'ACG

Le droit privé ne convient plus à une entité

- qui accomplit des **missions publiques**
- qui gère des **fonds publics**
 - Budgets cumulés des groupements = 45 millions
 - Fonds intercommunal (péréquation) = 14 millions
 - Fonds d'entretien des lignes de tir = 2 millions
- qui fonctionne selon les **règles applicables aux collectivités publiques**
 - transparence (LIPAD)
 - marchés publics (AIMP)
 - comptabilité (nouveau modèle de comptes)
 - personnel (statut du personnel de la Ville de Genève)

... c'est pourquoi elle a initié sa transformation en corporation de droit public.

11



Réforme

Objectif : **Amélioration de la gouvernance de l'ACG**

- plus de démocratie
- plus de transparence

Déjà entrepris en interne : **Refonte des statuts**

- droits de vote différenciés prenant en compte la taille des communes
- augmentation des compétences de l'Assemblée générale
- processus électoraux clarifiés

Sollicitation du Législateur : **Adaptation de la loi sur l'administration des communes**

- formalisation de la consultation par l'Etat des communes sur les projets les concernant directement
- octroi de la personnalité juridique de droit public à l'ACG
- extension des droits démocratiques dans le fonctionnement de l'ACG par l'implication des Conseils municipaux

12