

Date de dépôt : 29 avril 2014

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Renaud Gautier, Antoine Barde, Frédéric Hohl, Christiane Favre, Edouard Cuendet, Ivan Slatkine, Nathalie Schneuwly, Pierre Conne, Jean Romain, Pierre Weiss, Nathalie Fontanet, Yvan Zweifel, Christophe Aumeunier, Pierre Ronget, Jacques Béné, Serge Hiltpold, Daniel Zaugg, Patricia Läser, Alain Meylan, Michel Ducret, Mathilde Chaix, Gabriel Barrillier sur la réforme de la répartition des tâches entre le canton et les communes (Suppression des doublons entre canton et communes : appliquons sans tarder la nouvelle constitution !)

Rapport de majorité de M. Antoine Barde (page 1)

Rapport de minorité de M. Romain de Sainte Marie (page 39)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Antoine Barde

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil s'est réunie pour examiner le présent projet de loi lors de séances ordinaires de la commission, à savoir : les 2 et 9 octobre, 20 et 27 novembre, 18 décembre 2013 ainsi que le 29 janvier 2014, sous les présidences de M. Serge Hiltpold et de M. Bernhard Riedweg.

Assistent également durant les discussions :

- M. Fabien Waelti, directeur des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat.
- M. Fabien Mangilli, directeur adjoint des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat.
- Mme Irène Renfer, secrétaire scientifique.

Les procès-verbaux ont été tenus par Mme Tina Rodriguez ; que le rapporteur remercie chaleureusement.

I Présentation du projet de loi par son auteur

L'auteur du projet de loi, M. Renaud Gautier, remarque que le projet de loi est court et qu'il s'agit simplement de favoriser l'adoption de concepts ancrés dans la nouvelle constitution, en lien avec la répartition des tâches entre les communes et le canton. Le projet de loi a pour but d'obtenir un rapport du Conseil d'Etat sur les démarches qui ont été entreprises dans le domaine.

Un commissaire UDC mentionne « le potentiel existant d'économie structurelle » inscrit en page 4 et aimerait quelques données chiffrées.

M. Gautier évoque la problématique de la protection civile. Il explique que cette dernière dépendait essentiellement des communes alors que la protection civile fédérale relevait d'une question cantonale. En rassemblant les deux types de protection civile, l'auteur remarque que l'on obtiendrait des économies d'échelle. Le fait de les rassembler dans un seul lieu permettrait une meilleure coordination.

Un commissaire MCG s'interroge sur le délai de deux ans de l'al. 2. Il se demande si M. Gautier a tenu compte du fait que le Conseil d'Etat doit soumettre un programme législatif au Grand Conseil, le 1er janvier 2014.

M. Gautier explique que ce projet de loi est une incitation au Conseil d'Etat à entreprendre les travaux. Un état de situation doit être fait afin de favoriser dès le début une bonne prise en compte de la nouvelle constitution.

Une députée Verte relève qu'une motion serait plus adaptée qu'un projet de loi, pour traiter cette question.

L'auteur du projet de loi lui répond que la motion n'est pas impérative. Le projet de loi a une visée législative mais ne touche pas l'organisation du Conseil d'Etat. Il rappelle qu'une loi sur la culture a été votée récemment et que cette dernière ne traite pas de la question de la répartition entre le canton et les communes.

Cette même députée rappelle que les constituants n'ont pas souhaité ou n'ont pas réussi à résoudre la question de la répartition claire des tâches entre le canton et les communes et elle se demande si la volonté du projet de loi est que le Conseil d'Etat réalise ce que la constitution n'a pas fait de manière suffisamment incisive.

Elle remarque que l'art. 133 de la constitution est relativement large alors que le projet va beaucoup plus loin en termes d'objectifs. Elle se demande s'il y a des différences entre les travaux de la constitution et le projet de loi, en termes d'objectifs.

M. Gautier répète qu'il n'ajoute rien à ce qui est prévu par la nouvelle constitution mais aimerait simplement un état des lieux afin que le conseil d'Etat soit incité à commencer rapidement la mise en œuvre des travaux.

Un député UDC se demande si le projet de loi ne risque pas de bousculer certaines prérogatives de collaborateurs et fonctionnaires de l'Etat.

M. Gautier lui répond par la négative et confirme que le travail doit être rapidement entamé car cette mise en place aura certainement une ampleur plus grande que l'on ne le pense. Il est convaincu que ces travaux demandent du temps.

Un commissaire PLR se demande si un texte législatif a été déposé à la Ville de Genève.

L'auteur ne sait pas mais ne pense pas qu'une commune se soit préoccupée de la question pour le moment.

Un commissaire MCG remarque que l'art. 226 al. 2 prévoit que le Conseil d'Etat propose un programme législatif avant le 1er janvier 2014. Le projet lui paraît donc inutile.

M. Waelti observe que le délai sera tenu par le Conseil d'Etat. Il ajoute qu'il est responsable d'un groupe de travail ayant pour première mission de présenter un projet de programme législatif au Conseil d'Etat. Il précise qu'il s'agit du programme et non pas des textes de lois, soit un document présentant les priorités et les potentiels projets de loi. Les projets de grande envergure seront soumis à consultation, dans la phase postérieure à ce programme. Il rappelle que les projets de loi représentent un lourd travail et la constitution prévoit un délai de cinq ans et de trois ans pour la fusion des communes. Ces délais sont courts et le Conseil d'Etat va fixer dans ses priorités ce désenchevêtrement des tâches. M. Waelti mentionne ensuite un projet en lien avec les finances publiques qui a été déposé par le Conseil d'Etat. Ce projet a suscité de vives oppositions alors qu'il ne s'agissait que de l'approbation d'un déficit budgétaire et le député rapporteur a proposé la suspension des travaux afin de travailler à nouveau avec l'ACG.

Ce lourd travail de la répartition des tâches entre cantons et communes occupera certainement toute la prochaine législature. Des délais et échéances sont déjà prévus dans la constitution.

Un commissaire PLR remarque que l'opposition porte plus sur la forme que sur le fond, car l'ACG n'a pas été consultée. Il rappelle à ses collègues qu'il faut parfois trois ans pour qu'une motion obtienne une réponse. Il confirme qu'elle n'a pas de réelle utilité. Il ne doute pas des efforts du Conseil d'Etat et pense qu'il devrait être auditionné, tout comme l'ACG.

II Audition de l'ACG (Association des Communes Genevoises) :

M^{me} Kuffer, présidente de l'ACG, confirme qu'il s'agit d'un dossier très important. La concertation est obligatoire en vertu de l'art. 135 de la constitution. Le dossier sera long et difficile. Son intervention concernera davantage la forme et la procédure que le fond. Elle confirme que des délais sont à respecter et remarque qu'elle est surprise du délai de deux ans, qui lui paraît très court. Elle affirme qu'il faudra plus que deux ans pour atteindre les objectifs fixés.

Sur le contenu de l'exposé des motifs, il convient de préciser ce qu'est un doublon et ce qu'est le désenchevêtrement. Certaines tâches, même si elles doivent être désenchevêtrées, n'en resteront pas moins liées.

Une commissaire PLR évoque le délai de deux ans et se demande quel serait le délai idéal pour que le premier train de mesures soit mis en place.

M^{me} Kuffer déclare que tout devrait certainement être pris et réalisé globalement. Elle espère que le délai de cinq ans pourra être respecté.

M. Rüttsche, directeur général de l'ACG, mentionne la question fiscale et la péréquation financière. Il remarque que le montant de 120 millions serait perdu pour la Ville si le projet est suivi, tel qu'il est proposé. La fiscalité des personnes morales doit également être abordée. Avant d'imaginer les différents scénarii, il convient d'avoir une vision d'ensemble. Il explique que quatre conseillers d'Etat débiteront au Conseil d'Etat et qu'il faudra leur laisser le temps de prendre leurs marques. Le délai est donc l'élément qui inquiète l'ACG.

M^{me} Kuffer indique que la loi sur la culture est par exemple une compétence reconnue qui ne correspond pas à un doublon mais qui est complémentaire. Le terme de « doublon » doit être employé avec délicatesse, selon elle.

Un commissaire PLR se demande si le projet de loi peut aboutir à une nouvelle architecture des communes soit une fusion de certaines d'entre elles.

Il se demande s'il sera possible de supprimer les doublons sans modifier l'architecture des communes.

La présidente de l'ACG explique que la réalité du terrain aura peut-être pour conséquence d'instaurer une culture de fusion des communes. Ce n'est pas le cas actuellement. Elle remarque qu'il y aurait probablement moins de succès avec une simultanéité.

Une députée PLR remarque que le but est d'éviter d'attendre cinq ans et qu'il ne se passe rien. Dans cette perspective, elle pense que le délai de deux ans peut être une impulsion positive qui va pousser le Conseil d'Etat à réfléchir et à agir.

M^{me} Kuffer lui répond que le délai de deux ans lui paraît inadapté car les ordres du jour sont très chargés. Elle ne sait pas si un état des lieux pourra être fait à l'issue de ces deux ans. La nouvelle péréquation et répartition aura pour conséquence une reprise des tâches.

M. Rütscbe remarque que les conseillers d'Etat font preuve d'initiative pour ne pas être dépassés par les délais. L'ACG est associée à de nombreux domaines et indépendamment d'une limite temporelle fixée arbitrairement, il s'agira plus d'une avancée déclaratoire que d'une avancée dans la pratique.

La présidente de l'ACG explique que les communes ont été mises ensemble au sein d'une association, à travers des groupes de travail. Le navire avance lentement mais il avance. Il s'agit de 45 communes et le but est d'obtenir la décision la plus unanime possible.

Un commissaire PDC observe que le projet de loi est essentiellement porté sur les doublons. Il aimerait que l'ACG fournisse des exemples concrets de doublons. Il remarque que les communes n'ont pas attendu sur le Grand Conseil pour, par exemple, mutualiser les états civils. Selon lui, le projet ne vise pas forcément l'ensemble des autres communes. Il aimerait une liste des doublons qu'il faudrait éliminer et une liste de ce qui se fait en termes de mutualisations.

M. Rütscbe confirme que cela est tout à fait possible. Des collaborations ont lieu tous les jours, entre les communes. Il se demande s'il est prévu que la Ville de Genève soit auditionnée. La Ville de Genève assume les frais de son domaine public. Les frais d'investissements doivent être pris en compte et une discussion de fond doit être entamée. En termes d'investissements, des dizaines de millions sont à considérer.

Au niveau des doublons, il y en a peu, dans les faits. Il y a certes quelques points de friction mais une analyse économique montrerait qu'il n'y a pas de doublon au sens économique du terme.

Un commissaire UDC se demande s'il ne serait pas préférable de fusionner les communes.

M^{me} Kuffer lui répond que cela ne résoudra pas la question de l'enchevêtrement, s'il se situe entre le canton et les communes.

Une députée Verte a l'impression qu'il y a déjà une collaboration étroite entre l'ACG et le Conseil d'Etat et se demande s'il n'est pas superflu de demander une telle concertation.

La présidente de l'ACG confirme que les communes doivent être concertées pour les décisions importantes telles que celles-ci. La concertation est indispensable. D'une manière générale, il est vrai que le dialogue est établi entre l'ACG et le Conseil d'Etat mais dans certains cas, l'avis des communes est demandé trop tardivement.

Une députée Socialiste évoque les dossiers en cours de consultation entre le canton et les communes et aimerait savoir si ce phénomène est nouveau ou s'il s'est intensifié ces dernières années. Elle rappelle qu'un doublon correspond à deux financements accordés pour un même objet. Elle aimerait connaître l'évolution des dossiers traités en la matière.

Le directeur général de l'ACG confirme que c'est en évolution et que cela dépend des dossiers. Il mentionne le cas du parascolaire et ajoute que de plus en plus de dossiers donnent lieu à des consultations. Cela dépend du degré d'implication des communes et l'ACG n'est pas toujours satisfaite en la matière. Les choses peuvent être améliorées.

M^{me} Kuffer remarque que cette démarche constitutionnellement voulue doit aller dans ce sens et elle apprécie d'avoir été reçue par la commission.

III Audition du Président du Conseil d'Etat M. Charles Beer :

M. Charles Beer, président du Conseil d'Etat, signale qu'il est difficile, à travers un projet de loi, de faire le travail que la constituante n'a pas fait. Il est convaincu que des aménagements sont souhaitables entre l'Etat et les communes. Un dialogue institutionnel entre Etat et communes est voulu par ce projet de loi, avec des délais à respecter et des buts à atteindre. L'action d'un nouveau gouvernement et un contexte stable en matière de financement de communes permettraient de mener à bien le projet.

Sur le financement de l'Etat et des collectivités publiques, deux actions sont en cours. La première concerne la fiscalité des entreprises, avec la question de l'adaptation au droit européen. Le Conseil d'Etat avait présenté un projet de loi visant à instaurer un taux d'imposition unique de 13%, pour l'ensemble des entreprises, sachant que l'objectif était le maintien des

multinationales dans le canton de Genève. La manière d'utiliser les statuts relève exclusivement du droit cantonal et non pas du droit fédéral. Dans l'idéal, cette réforme devrait être menée à bien d'ici 2017.

Sur les premiers chiffres, la perte envisageable est estimée à 500 millions de francs. Cette dernière devrait être partiellement compensée par la Confédération, sous peine d'entraîner d'autres types de difficultés en termes de financement. Concernant l'IFD, un quart de milliards de francs pourrait être à la charge de l'Etat et des communes.

Le second élément concerne la fiscalité des communes à savoir l'imposition sur le lieu de domicile. La Ville de Genève dispose de financements qui dépassent largement ceux des autres communes car le nombre d'emplois y est particulièrement favorable et parce qu'elle assume des tâches communales et cantonales, comme la gestion de l'opéra par exemple. Cette seconde réforme pourrait amener, par la taxation unique sur le lieu de domicile, une répartition très différente entre les communes. La somme de l'impôt prélevé au niveau communal serait la même mais si l'impôt est payé uniquement sur le lieu de domicile, cela engendre un grand nombre de modifications. Cela pourra entraîner un certain nombre de pertes pour la Ville de Genève. Le canton devra alors prendre le relais et assurer le financement pour les domaines dont la Ville de Genève ne traitera plus. L'opéra par exemple, en termes d'aménagements institutionnels, prévoit des innovations en deux étapes. La première, du point de vue culturel et la seconde dans l'hypothèse de l'acceptation de l'avant-projet de loi sur la fiscalité communale et intercommunale.

Les questions de financement des communes sont en pleine redéfinition. Dans un délai de deux ans, il n'est donc pas forcément aisé de désenchevêtrer et de supprimer les doublons, sans avoir revu la question de la fiscalité. Ce travail va certainement correspondre à la durée d'une législature. Le Conseil d'Etat, qui prêtera serment le 10 décembre 2013, va produire un programme de législature. Il faut qu'il puisse le réaliser dans les meilleures conditions possibles.

Sur l'enchevêtrement, il évoque la situation de la petite enfance pour illustrer ses propos. Un projet de loi proposait que l'Etat finance la création de nouvelles places de crèche ainsi qu'une quote-part limitée de ces nouvelles places, en termes de fonctionnement. En 2003, la loi a été votée et en 2004, dix millions du budget ont été prévus pour le financement de la petite enfance. Il a ensuite été constaté que les dépenses étaient très faibles dans le domaine. En 2007, le plan d'urgence du financement des collectivités publiques a amené le Conseil d'Etat et les communes à négocier une nouvelle répartition et notamment à retirer cette politique publique en matière de

financement de la petite enfance. La loi sur la petite enfance a été modifiée en conséquence et depuis 2007, les dépenses liées à l'investissement dans des places de crèche et à leur fonctionnement ne figurent plus au budget. En 2009, une initiative a demandé la création de places en crèche. Le projet a été étudié au Grand Conseil et un contre-projet a été signé et approuvé en 2012. Le texte du contre-projet prévoit que l'Etat et les communes financent solidairement les places de crèche. Il y a donc l'obligation constitutionnelle de financer ces places à l'avenir. Le parlement devra donc approuver une loi qui concrétise cette disposition constitutionnelle alors que cette dernière va dans le sens inverse du projet de loi. Il s'agit quasiment des mêmes dispositions concernant l'accueil parascolaire.

En conclusion, le projet de loi n'est pas à balayer selon M. Beer et met en relief un champ de préoccupations important. Il est cependant inadapté au niveau temporel. Il faudrait que d'ici quatre ans, un plan proposant de nouvelles règles de financement soit réalisé, en tenant compte de la fiscalité cantonale avec les implications communales et de la péréquation intercommunale. Il craint que la résolution des questions de financement misent en œuvre sans connaître les questions conjoncturelles aboutisse à une augmentation des doublons. Il convient de travailler ensemble.

Un commissaire PLR se demande si M. Beer ne va pas au-delà de la question en évoquant la fiscalité et la péréquation intercommunale. Il s'agit de faire une identification des tâches et ensuite de faire des choix, en fonction de cet inventaire et de la constitution. Il pense que le travail de la répartition des tâches entre cantons et communes doit être fait en parallèle à la résolution de la question fiscale et de la question de la péréquation.

M. Beer confirme qu'il pense que le travail de la répartition des tâches entre cantons et communes doit se réaliser en parallèle à ces deux éléments. Il ajoute que les communes doivent être parties prenantes au dispositif dans le sens où le travail doit se faire en collaboration avec ces dernières. Il suggère qu'une cartographie des prestations délivrées par les communes et les cantons soit demandée, comme le préconise le troisième paragraphe de l'exposé des motifs. Il rappelle que la question de la complémentarité est à distinguer des doublons car par exemple, dans le cas du parascolaire, il n'y a pas de doublon mais le financement est partagé (90% d'un côté et 10% de l'autre par exemple).

Un autre commissaire PLR, auteur du projet de loi, confirme les dires de M. Beer sur la distinction à faire entre subsidiarité ou complémentarité et doublons. Il confirme que dans un certain nombre de cas, il y a des doublons. Il admet que la réalisation de la répartition, une fois la liste effectuée, prendra du temps. Il pense cependant qu'il convient de commencer l'établissement de

la liste et de définir qui fait quoi et comment. Le projet de loi limite dans le temps la mise en place des instruments permettant de déterminer où il y a des doublons et où il n'y en a pas.

Le Conseiller d'Etat remarque qu'il s'agit du paragraphe 3 de l'exposé des motifs. Il pense qu'il est nécessaire de concrétiser le contenu de ce paragraphe mais le projet de loi va au-delà de ce paragraphe. Le Conseil d'Etat peut tout à fait réaliser une liste des tâches.

Un autre député PLR rappelle que la Confédération et les cantons se sont livrés à cet exercice de répartition. Les solutions ne sont pas nécessairement optimales mais des années ont été consacrées à la mise en place de ces règles. Le même exercice est sur le point de se faire au niveau cantonal. Il confirme que les travaux doivent être menés en parallèle aux autres éléments et pense qu'une incitation de départ du Grand Conseil peut être donnée, tout en ayant conscience qu'il s'agit d'un travail de longue haleine.

Il rappelle que la possibilité de fusionner certaines communes est toujours d'actualité. Il a le sentiment que les ressources pourraient être utilisées bien plus efficacement et pense que ce projet de loi est une impulsion positive pour le démarrage des travaux.

M. Beer rappelle son anecdote sur la petite enfance et remarque que la constitution prévoit de l'enchevêtrement alors que la répartition des tâches vise le désenchevêtrement et la suppression des doublons.

Un commissaire MCG aimerait aborder à nouveau le taux unique de 13% mentionné par M. Beer, qui engendrerait une perte fiscale de 500 millions environ. Il se demande si un taux inférieur a été envisagé, sachant qu'un taux réduit serait plus attractif.

Le Président du Conseil d'Etat relève que plusieurs projections ont été faites sachant que la volonté est de préserver l'attractivité. Une étude a été réalisée en la matière. M. Beer signale que Genève sera dans tous les cas moins attractive.

Le même commissaire MCG remarque que si le taux était de 8% alors Genève resterait très attractive.

M. Beer explique que si les pertes fiscales sont financées massivement par des installations de sociétés alors la fonction des investissements devra être complètement revue.

Un commissaire Socialiste évoque les réformes fiscales qui ont été mentionnées par le Conseiller d'Etat. Il signale que les tâches des communes ou du canton doivent être réalisées en fonction des moyens. Il s'inquiète que l'on veuille entreprendre les mesures de répartition entre les communes alors

que l'on ne connaît justement pas ces moyens. Il pense que le projet de loi n'est pas contraignant en termes de cartographie mais en termes d'action. Il se demande si une cartographie des mesures contraignantes peut être envisageable avant que les réformes fiscales aient lieu. Il évoque ensuite la nouvelle péréquation intercommunale en signalant que ce sujet est abordé dans le milieu politique mais pour l'instant, aucun projet n'a été avancé dans le domaine. Il confirme que le canton devra reprendre certaines tâches dans un contexte fiscal difficile. Il mentionne finalement les doublons et se demande s'il n'y a pas des manquements entre les communes et le canton soit des entités qui n'effectueraient pas certaines tâches et le canton devrait alors les réaliser ou inversement.

M. Beer pense que mener le travail du financement et mettre de côté la question de la répartition des tâches sans en tenir compte dans le financement est absurde. Il confirme que le travail doit être fait en parallèle.

Sur la péréquation intercommunale, il précise que la fiscalité des personnes morales est au même stade que celle des communes. L'avant-projet a donné naissance à des groupes de travail, qui ont été créés entre l'ACG et le canton. Ces groupes sont institutionnels. Le nouveau gouvernement traitera de ce projet.

Une déclaration a été signée entre le Conseil administratif de la Ville et le Conseil d'Etat, qui se saisit déjà de cette question, sous l'angle de la culture, sans que la Ville n'ait dit sur le fond si elle entendait soutenir le projet de loi. De nombreux éléments touchent la Ville de Genève et il est réellement nécessaire d'envisager des compensations.

L'impôt est actuellement payé à moitié sur le lieu de travail et à moitié sur le lieu de domicile. Un certain nombre de communes perçoivent un financement important par cette répartition. Des communes comme Meyrin ou Plan-les-ouates se développent très rapidement sur le plan économique grâce au grand nombre d'emplois alors qu'à Onex ou dans d'autres communes comme Vernier, le nombre d'emplois est bien plus faible. Les inégalités territoriales s'ajoutent aux inégalités individuelles et cela aboutit à une inégalité manifeste entre les communes.

Une question d'égalité et d'efficacité des politiques publiques est à relever en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Il n'y a actuellement pas de vision commune pour l'instauration de nouvelles politiques publiques.

La question du co-pilotage commun est centrale, notamment au moment de la construction du grand Genève. La gouvernance doit être consolidée au sein du canton.

Un éminent commissaire PLR remarque que l'aspect économique semble primer sur le fond. Il pense que même si la question fiscale aura un impact conséquent, il convient de réaliser cette cartographie. Il pense qu'il ne faut pas tuer le projet sous prétexte qu'il n'aborde pas la dimension économique.

Le Président du Conseil d'Etat déclare que s'il s'agit d'établir une cartographie alors il n'y voit aucun inconvénient mais si des décisions doivent être prises en ce qui concerne l'organisation des tâches alors cela pose problème. Selon lui, le texte sous-entend que des actions doivent être réalisées, sans qu'elles soient reliées à la question du financement. Il confirme que le projet a toute son importance et qu'il doit se faire en parallèle à la question du financement. Il remercie la commission de l'avoir reçu et pense que la commission devrait également auditionner le nouveau Conseil d'Etat.

Un commissaire PLR remarque que le futur président du Conseil d'Etat ne pourra certainement pas régler la question dans ce délai de deux ans. Il pense que le délai de deux ans correspond plutôt au temps qu'il faudra consacrer à la cartographie.

IV Audition du Président du Conseil d'Etat, M. François Longchamp (accompagné de M. Zuber, directeur du service de surveillance des communes et M. Flaks, directeur général de l'intérieur)

M. Longchamp évoque le discours de Saint Pierre qui abordait notamment la situation des communes et la question de l'organisation territoriale. La constituante n'a pas pu aboutir à des solutions sur ces éléments. Une nécessité de passer au niveau supérieur s'est fait sentir, en vue de la situation urbaine actuelle des communes. Certaines de ces communes sont plus grandes que des cantons suisses. Durant le siècle dernier, il n'y a jamais eu de mise à plat du dispositif des compétences des communes avec une volonté d'organiser les choses de manière rationnelle et concrète. Certaines compétences sont cantonales alors que d'autres sont communales. Par exemple, la construction des écoles primaires est une compétence communale mais des subventions sont encore accordées en matière de construction d'écoles, y compris pour les communes les plus aisées. La situation est donc hybride et la compétence partagée.

Le Président du Conseil d'Etat évoque l'aménagement de la place Bel-Air et rappelle que quatre organismes d'institutions différentes étaient chargés de ce projet. Cela a apporté de la confusion et les résultats ne sont finalement pas à la hauteur de l'argent public qui a été investi. L'aménagement des quais de la rade implique des règles similaires. Tout ce qui se situe sur le lac relève

de règles cantonales et ce qui se situe sur les abords appartient à ceux qui sont propriétaires de ces derniers. Les communes ou les privés peuvent être propriétaires. Plusieurs personnes peuvent donc être responsables de ce type de problématique.

Sur les doublons, il signale qu'il y en a un certain nombre, notamment au niveau du financement. Ils sont aussi l'une des conséquences du sentiment des genevois de payer beaucoup d'impôts. Les budgets sont très élevés et les personnes ne sont pas satisfaites des investissements réalisés. Les hôpitaux, universités et activités culturelles sont présents mais des problèmes persistent à d'autres niveaux. La Ville de Genève ne peut plus supporter seule des investissements très importants pour certains équipements. Les trois infrastructures principales, à savoir le grand théâtre, la comédie et le musée d'art et d'histoire ne peuvent plus être subventionnés uniquement par la Ville de Genève. Cette dernière manque de moyens. Il observe que dans le domaine des équipements sportifs, aucune commune ne peut supporter le coût d'une patinoire.

La Constituante a constaté le problème de la répartition des tâches et a confié au nouveau gouvernement le soin de trouver une solution pratique et concrète en lien avec cette problématique. Une mise au point de l'ensemble des répartitions des compétences, des responsabilités et des flux financiers doit être établie au sein de chacune des politiques publiques. Des discussions pourront ensuite avoir lieu avec l'ACG et les différentes communes. Les communes ont des intérêts différents et il convient d'en tenir compte. La Ville de Genève a des charges différentes des autres communes sachant qu'elle est le centre urbain. Les situations diffèrent grandement d'une commune à l'autre. L'objectif serait de réaliser, courant 2014, un état des lieux précis. Le dossier serait ensuite présenté au Grand Conseil afin qu'il l'examine.

Sur la fiscalité, le Conseil d'Etat a pris l'engagement de réfléchir à une imposition sur le lieu de domicile. La fiscalité au lieu de travail est appliquée seulement à Genève. L'essentiel des charges et des compétences des communes est lié à la présence d'habitants et non à la présence d'emplois. Cela a des conséquences sur la situation de certaines communes. Il cite l'exemple de Plan-les-ouates et de Bernex qui sont très proches sur de nombreux points mais le budget de Plan-les-ouates est plus de deux fois supérieur à celui de la commune de Bernex. La commune de Bernex est réceptive à la construction de logement mais elle devrait préfinancer des équipements publics d'un montant équivalent à 150 années de son budget d'investissement. Elle n'acceptera donc jamais d'assumer ce coût. Il convient également de noter que certaines communes sont dans l'incapacité absolue

d'accepter la construction de logements. Le Conseil d'Etat ne peut imposer aux communes un nouveau fonctionnement. Il conviendra de mettre en place une négociation fine.

Sur la fusion des communes, il remarque que ce n'est pas le fond du problème. Certaines communes du canton de Vaud ou de Fribourg n'ont même plus de conseillers municipaux et se dépeuplent progressivement. Il n'y a pas ce type de problème à Genève et malgré les quelques volontés de fusionner de la part de certaines, la situation est meilleure que dans certaines communes d'autres cantons romands, pour lesquelles la fusion était nécessaire. Ce projet sur la fusion sera déposé mais ne suffira pas à régler les problèmes.

Il signale que sur les deux ans et demi de législature, 360 conseillers ont dû être remplacés, soit bientôt la moitié des conseillers municipaux du canton. Le Conseil d'Etat va s'employer à régler ces problèmes.

Il signale à l'auteur du projet de loi étudié que le PL 11177 est juste et clair. Un engagement du Conseil d'Etat a été pris dans ce domaine et le travail sera réalisé durant la législature. Une suppression des doublons et un désenchevêtrement des tâches sera fait. Ce travail se réalisera tout en concertant les communes. Cependant, un processus de concertation ne suffira pas à mettre d'accord toutes les communes et le Grand Conseil arbitrera avec le peuple sur les différentes propositions retenues. Le projet ne pose aucun problème sur le fond mais M. Longchamp s'interroge sur son utilité légitime sachant que la constitution a déclaré qu'il s'agissait de l'un des points essentiels, ce qui a été confirmé par le discours de Saint Pierre.

Un commissaire Socialiste s'interroge sur la temporalité et évoque la fiscalité et la nouvelle péréquation financière intercommunale. Il émet certains doutes et déclare que si la Ville de Genève ne peut plus assurer ses charges, les autres communes ne pourront pas non plus les assumer. Il se demande si la réflexion autour des charges et des prestations publiques ne devrait pas être entreprise après avoir mis à plat la fiscalité.

Le projet mentionne des réductions et suppressions de doublons plutôt que des améliorations. Il pense à certaines prestations complémentaires assurées par la Ville de Genève sachant que le canton ne fournit pas une aide suffisante aux personnes qui sont à l'AVS ou à l'AI. Des compléments du canton seront donc également nécessaires.

M. Longchamp observe qu'il n'est pas possible d'attendre que le problème fiscal soit réglé complètement. Il reprend l'exemple des communes de Bernex et de Plan-les-Ouates et imagine que le budget est divisé en deux parts égales. Sachant que la commune de Plan-les-Ouates dispose

actuellement d'un budget de 58 millions et celle de Bernex d'un budget de 26 millions, elles auraient chacune 42 millions de francs. La commune de Plan-les-Ouates n'entrerait alors plus dans ses frais alors que la commune de Bernex ne saurait plus quoi faire des seize millions supplémentaires qui lui seraient attribués. Des décisions doivent être prises mais pas de manière hâtive et irréfléchie.

En ce qui concerne la fiscalité des entreprises, une négociation et une définition du cadre seront réalisées par la Confédération d'ici 2016 ou 2017. La fiscalité des entreprises perdra 40'000 emplois si l'on ne modifie pas la situation actuelle. Les communes ayant le plus d'emplois seront très fortement touchées. Cela va de pair avec la fiscalité au lieu de l'emploi.

Sur les prestations, le système actuel risquerait de ressembler au système français. Le Président du Conseil d'Etat illustre ses propos par l'exemple de la ville de Grenoble qui avait le projet de construire une école de soins dans un quartier difficile afin d'inciter les jeunes à épouser des métiers dans ce domaine. Ce projet d'un montant de 7 millions d'euros impliquait 17 organismes financeurs différents. Le système français implique en effet de nombreux acteurs, pour chaque construction. A Genève, il y a justement le projet de construire une école de santé dans le quartier de Champel et seul le canton finance la construction. Deux organismes au maximum financent les projets en Suisse. Ainsi, la procédure est beaucoup plus simple.

Il expose que le fait que la Ville de Genève offre une prestation complémentaire dans le domaine de l'AVS/AI contrevient à l'équité. Cela n'est pas adapté dans le sens où les personnes qui bénéficient de prestations complémentaires ne paient pas d'impôts et ont un revenu de 2500 francs par mois sachant que le loyer est payé tout comme l'assurance maladie, la prime de participation et franchise et l'abonnement TPG.

Il évoque ensuite le dossier du CEVA, qui a été facile à organiser du côté suisse alors qu'il a fallu de très nombreux tours de table avant que les négociations françaises aboutissent. Il rappelle que l'administration est particulièrement dispendieuse par rapport aux prestations offertes. Il ne faut surtout pas laisser les doublons se multiplier. La liste des doublons et des compétences partagées doit impérativement être établie.

L'auteur du projet de loi remarque que dans le cadre de la petite classe, le fait de faire une analogie entre la suppression des doublons et des diminutions est erroné. Il distingue une certaine inquiétude de la part de M. Longchamp alors qu'il s'agit simplement de faire un état des lieux dans un délai de deux ans. Le projet de loi est là pour accompagner le Conseil

d'Etat dans ses démarches. Il est conscient que le travail est colossal. Il convient de faire le point à l'issue de ce délai de deux ans.

M. Longchamp observe qu'aucune étude n'a été faite sur les doublons sauf une sur leur coût, que lui-même avait réalisée. Ce coût avait été estimé à des centaines de millions. Il déclare que typiquement, chaque fois qu'il y a un apéritif à la fin d'une session, deux organismes s'en occupent, le canton et la Ville. Cela paraît insignifiant mais cela demande une énorme organisation et cela coûte deux fois plus cher puisque le travail est fait deux fois.

Il mentionne également le fait que la prochaine école communale qui sera construite à Meyrin donnera lieu à des subventions accordées à la commune alors que cette dernière n'en a pas besoin. La subvention accordée ne sera donc absolument pas déterminante dans le cadre de la construction de cette école.

Par ailleurs, il juge anormal qu'il y ait moins de fonctionnaires, à l'Etat de Genève, chargés du processus de décision d'une autorisation de construire, qu'il n'y en a en Ville de Genève, pour traiter des mêmes dossiers, à titre de préavis. Les forces destinées à la rédaction d'un préavis non contraignant sont donc plus nombreuses que celles qui délivrent la prestation.

Il évoque ensuite le service du développement durable qui est rattaché à l'Etat de Genève et souligne que cela n'a aucun sens d'avoir deux services de ce type. Il déclare finalement qu'il est ridicule qu'il y ait des services de promotion économiques communaux alors que le canton envisage d'avoir un service de promotion sur l'ensemble de la Suisse romande. L'Etat pourrait clairement être géré de manière plus efficiente.

Un commissaire Socialiste est à présent convaincu par le projet de loi 11177. Il s'agit de se concentrer sur l'une des tâches où la constitution a donné un mandat au législateur, à l'art. 133 al. 2. Le législateur n'a cependant pas à réformer le mode d'imposition ou la péréquation. Il rappelle qu'en 2010, la réforme de la péréquation entre les communes a été adoptée à l'unanimité. Vu l'hétérogénéité des communes et des tâches qu'elles avaient à accomplir, l'ACG était unie pour annoncer que le système adopté à l'unanimité était adéquat.

Le système genevois fonctionne de manière particulièrement efficiente en comparaison avec certains systèmes voisins. Sur l'exemple de la construction des écoles, il signale qu'il serait préférable que seul le canton soit chargé de cette tâche. Il ne comprend pas la volonté de désenchevêtrer et de laisser les communes en charge de ces constructions puisqu'elles n'ont aucune marge de manœuvre dans ce domaine. Il aimerait en savoir plus sur le

désenchevêtrement et se demande si cela va signifier que les communes auront uniquement des devoirs et plus de marge de manœuvre.

Sur Bernex et la construction d'infrastructures, l'art. 181 de la constitution vise le soutien aux communes pour la construction de logements, notamment d'utilité publique. Le canton soutient donc la construction de nouvelles infrastructures. Il aimerait savoir quels sont les projets du Conseil d'Etat en lien avec la question des logements.

Il aborde finalement la fusion de communes, qui est régie par les articles 138, 139 et 235 de la constitution. Le Président du Conseil d'Etat a mentionné la question des communes qui ne parvenaient pas à trouver des remplaçants au sein des organes législatifs. Cela pourrait justement justifier des fusions de communes. Il remarque que la situation des communes est hétérogène et qu'une fusion de certaines communes permettrait peut-être justement de gagner de l'homogénéité.

Sur la fiscalité des communes au lieu de domicile, le Président du Conseil d'Etat confirme qu'elle ne figure pas dans la nouvelle constitution et c'est pour cette raison qu'elle figurait dans le discours de Saint Pierre. Elle constitue une volonté politique majeure. La fiscalité des communes est un acte politique que le Conseil d'Etat défendra pour des raisons d'équité. La question de la fiscalité des entreprises est à distinguer de cette dernière.

Sur le désenchevêtrement, si une compétence est confiée à une commune, soit on lui laisse le soin de dicter les règles à appliquer soit l'on érige un cadre cantonale qui précise ce qu'il faut dans le cadre de la construction d'une école, par exemple. Alors que les directives sont les mêmes, une étude avait été réalisée quelques années auparavant et les coûts variaient de 800'000 à 1'200'000 francs pour ce type de construction. La situation est hybride actuellement puisque la tâche des communes est fixée mais des subventions sont ensuite allouées pour la construction d'écoles. Il y a donc un cas manifeste de doublon.

Sur l'art. 181 et l'art. 133 de la constitution, il y a une contradiction. Les communes construisant des logements sont dans un système péréquatif différent de celles qui n'en construisent pas. Des systèmes peuvent être envisagés pour inciter les communes à construire des logements mais la situation n'en sera pas forcément meilleure car le budget ne sera plus équilibré.

Sur la fusion des communes, il confirme que ce n'est pas la préoccupation principale du canton. Une loi sera préparée mais il ne voit pas quelles communes souhaiteront fusionner excepté certaines petites communes de la

rive gauche. Cette loi sera cependant préparée puisque c'est l'une des exigences de la nouvelle constitution.

Un commissaire UDC pense qu'avec ou sans projet de loi, il convient de savoir comment régler les problèmes évoqués. Il se demande quel est le système envisagé par le Conseil d'Etat pour éliminer les doublons.

M. Longchamp n'a pas de solution dans l'immédiat mais confirme que des listes doivent être réalisées afin de déterminer logiquement quelles activités doivent être effectuées par quels organismes communaux ou cantonaux. Une liste de compétences claires attribuées aux communes sera faite. Toutes les compétences qui ne seront pas attribuées aux communes seront attribuées aux cantons. L'inverse ne peut être fait. Ce travail va prendre du temps car la liste doit être établie de manière exhaustive. Cela implique des demandes de préavis et des analyses approfondies. Le canton de Vaud l'a fait en cinq ans il y a dix ans et c'est donc parfaitement faisable.

Une députée MCG évoque la possibilité de fusionner certaines charges.

M. Longchamp explique que certaines communes ont mis leurs moyens en commun. C'est le cas pour le centre sportif des Trois Chênes par exemple. Il y a actuellement des polices municipales, des centres de voirie communs, des crèches etc. Ces éléments existent et perdureront dans le futur. Ils permettent de gérer plus efficacement une structure sans que les communes ne fusionnent pour autant.

Un commissaire d'Ensemble à Gauche est surpris du fonctionnement évoqué par le Conseiller d'Etat sur les compétences précises données aux communes alors que les autres compétences restantes seraient attribuées au canton. Il ne pense pas que ce mode de fonctionnement corresponde au principe de subsidiarité tel qu'il est appliqué habituellement et défini dans l'art. 133 de la constitution. Il aimerait plus de détails sur ce point.

M. Longchamp expose que l'énergie, les politiques sociales et l'environnement sont de nouvelles problématiques qui sont apparues. Des besoins nouveaux apparaîtront dans quelques années et il convient de trouver un système qui déclare clairement qui fait quoi.

Ce même commissaire remarque que le principe de subsidiarité commande que la plus petite entité réalise ce que la grande ne fait pas.

Le Président du Conseil d'Etat déclare qu'il convient de tenir compte de la réalité et que ce principe ne peut être appliqué ainsi pour régler la situation actuelle. Il rappelle que tout reste à faire et que même s'il pense à certaines pistes, le travail doit se faire au sein du Conseil d'Etat. Il approuve le projet de loi même si le Conseil d'Etat a de toute façon l'intention de s'atteler à ce travail. Sur les délais, il comprend que ce problème doit absolument être

régulé durant cette législature. Il convient de rester souple sur les délais mais il confirme que cette affaire doit être pilotée durant cette législature.

Un commissaire PLR explique que le projet de loi est plutôt un encouragement de la part du législateur qu'une pression imposée au Conseil d'Etat. Il s'agit d'une volonté du Grand Conseil d'apporter son aide au Conseil d'Etat dans la réalisation de ce projet.

M. Longchamp a simplement un problème par rapport à la forme du projet. C'est une injonction donnée au Conseil d'Etat de faire quelque chose, mais il se demande ce qui se passera si le Conseil d'Etat ne fait pas ce qui est visé dans ce projet. La forme d'une loi est le seul élément qui lui pose problème. Une motion aurait dû être présentée, selon lui, plutôt qu'un projet de loi. Le fait qu'il s'agisse d'une loi lui paraît confus.

L'auteur de ce projet rappelle que parallèlement à ce projet de loi, il y a effectivement une motion, M2144. Le projet de loi a semblé nécessaire parce que la motion n'a pas été perçue comme elle aurait dû l'être. Le projet de loi permettra également de négocier avec les communes.

M. Longchamp confirme qu'il n'a pas de problème sur le fond avec le projet de loi et signale que l'on peut trouver des similitudes entre le projet de loi et le discours de Saint Pierre.

Le commissaire d'Ensemble à Gauche approuve les dires du Président du Conseil d'Etat et pense que l'objet devrait être traité sous la forme d'une motion plutôt que sous la forme d'un projet de loi. Il comprend que les délais des motions ne sont pas toujours respectés mais une sanction pourrait être envisagée en cas de non-respect.

Un commissaire Socialiste rappelle que le projet de loi a un aspect contraignant contrairement à la motion. Il souligne que certaines lois en matière de solidarité internationale ne sont pas respectées depuis une dizaine d'années et cela pose une question sur la gestion des lois. Si les lois sont faites pour ne pas être respectées alors il n'y a aucune utilité. Il n'est pas adapté non plus de réaliser des lois trop génériques car il est alors très difficile d'atteindre le résultat escompté. Il pense qu'une motion serait plus adaptée en l'occurrence.

Un député UDC rappelle qu'un texte législatif donne un signe de rigueur et ceci est bénéfique dans le contexte actuel.

V Audition de M^{me} Sandrine Salerno, Maire de la Ville de Genève

M^{me} Salerno déclare que la proposition en question a été reprise par le président du Conseil d'Etat ainsi que dans le discours de Saint Pierre. La discussion sur ce sujet n'a pas encore abouti et une négociation doit être mise en œuvre avec les différentes communes. Des discussions avec le canton doivent aussi avoir lieu. Elle relève que cet aspect n'est pas précisé dans le PL.

La question de la capacité des élus doit également être abordée. Les seuls élus investis à 100% dans la charge sont ceux de la Ville de Genève alors que d'autres travaillent à temps partiel. Certains assurent un lourd travail de manière bénévole. Des communes ont récemment engagé leur premier employé municipal et un support administratif leur a été apporté. Les moyens diffèrent entre les communes.

Sur la lettre a de l'art. 2, la suppression des doublons, M^{me} le Maire précise qu'il convient de parler des tâches conjointes et non pas de doublons. Sur la lettre c, la garantie de l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence, cette dernière est également garantie par l'art. 50 de la constitution fédérale. Sur la lettre g, les mécanismes financiers adéquats, elle pense qu'il faudrait revoir les mécanismes, en tenant compte notamment de la péréquation intercommunale. Tel que le point g est décrit, il remet en question la péréquation du travail au lieu de domicile. Cette proposition avait été faite dans le cadre de la Constituante mais elle avait finalement été rejetée.

La commune de la Ville de Genève est une ville centre. Un rapport de l'Office fédéral du développement territorial ARE a été rendu en la matière et ce dernier explique que les villes centre ont des charges supplémentaires par rapport aux autres communes environnantes. C'est le cas de la Ville de Genève.

L'art. 3 sur la concertation, faisant référence à l'art. 135 de la constitution genevoise, n'aborde pas la Ville dans le dispositif. Elle pense que pour travailler intelligemment, il convient d'accepter le fait que la Ville de Genève est une ville centre.

Un commissaire PLR remarque que la prise de position de Mme Salerno concerne déjà les futures négociations qui seront mises en œuvre. Sur le projet de loi lui-même, sur le principe que le parlement fasse pression sur le gouvernement pour qu'il présente un cahier des charges et une feuille de route dans un certain délai, il remarque qu'elle ne s'est pas prononcée.

M^{me} Salerno déclare qu'elle est en désaccord avec cette pression mise au gouvernement et juge le délai de deux ans bien trop court. Elle rappelle que

la constitution a donné un délai de cinq ans et pense qu'il faut laisser le temps au gouvernement de travailler sereinement, dans des délais adaptés. Elle confirme que cet enjeu articulait le discours de Saint Pierre et que le gouvernement a conscience de l'importance de la tâche à accomplir. Selon elle, le délai mis en place par les constituants est le plus adapté.

Un commissaire Socialiste évoque l'art. 2 et remarque que le terme de doublon a été dûment choisi par les auteurs du projet. Il affirme qu'il n'y a pas forcément que des doublons mais aussi des prestations complémentaires qui ont une certaine importance, sachant que ces prestations permettent de combler des manquements du canton. Selon lui, les tâches manquantes du canton que les communes doivent prendre à leur charge devraient figurer dans le projet.

M^{me} le Maire pense qu'il n'y a pas réellement de doublons mais simplement des tâches conjointes qui nécessitent l'intervention du canton, des communes et de la Confédération. La loi fédérale sur le chômage, par exemple, implique un investissement de la part du canton et de la part des communes. Ce n'est pas parce que les deux entités traitent de cette problématique qu'il s'agit d'un doublon. Il s'agit plutôt d'un renforcement de l'action publique, selon elle.

Un commissaire UDC se demande si Mme Salerno ne juge pas cette loi un peu trop agressive. Il rappelle que M. Longchamp a donné de nombreux exemples de doublons, lors de son audition. Il aimerait savoir si Mme Salerno ne pense pas qu'il serait judicieux de mener ce travail dans un délai plus bref que les cinq ans prévus par la constitution, sachant que ce travail aurait déjà dû être fait.

M^{me} Salerno n'est pas fondamentalement opposée au texte du projet de loi mais pense que le gouvernement sait déjà qu'il doit se pencher sur la problématique et le fera dès que possible. Elle déclare que certaines charges doivent se faire au sein des communes car c'est là que se trouve la partie la plus importante de la population. Il convient d'analyser chaque politique publique et elle pense que le délai doit être porté plus loin que deux ans. Elle confirme que ce délai est trop court. Il s'agit d'un chantier d'ampleur et cela ne sert à rien de mettre une pression supplémentaire au Conseil d'Etat.

Sa position politique va dans le sens de la cohésion sociale pour favoriser une société égalitaire. En tant que magistrate du terrain, elle pense qu'il ne faut pas moins de services publics mais bien plus au contraire, dans certains secteurs. Si M. Longchamp argumente que l'on réalise exactement la même chose sur certains points et qu'il y a réellement un doublon alors elle l'acceptera mais dans les faits, même si les contribuables se plaignent de

devoir payer des impôts, ils veulent des services publics supplémentaires. Elle déclare qu'elle reçoit tous les jours des dizaines de lettres de personnes qui réclament plus de voirie, plus de sécurité etc.

Ce même commissaire UDC pense qu'il y a une solidarité communale et cantonale pour régler notamment le problème du mille-feuilles administratif. Un effort conjoint doit être mis en place, tant du côté communal que cantonal.

M^{me} Salerno prend pour exemple la commune de Confignon et les constructions envisagées, en lien avec les votations sur la densification de la commune. Pour le moment, Confignon n'a absolument pas les moyens de construire ce qui est envisagé et le personnel actuel de la commune ne suffit pas. Même l'intervention de mandataires ne sera pas nécessairement suffisante. Des besoins nouveaux sont apparus, les espaces urbains sont de plus en plus importants et même s'il y a un mille-feuilles administratif, il est illusoire de croire que l'on pourra supprimer l'action publique.

Le commissaire UDC approuve le fait que l'urgence ne doit pas avoir pour conséquence une action précipitée qui ne tiendrait pas compte de points essentiels. Néanmoins, pour lui, des mesures doivent malgré tout être prises, le plus rapidement possible.

La Ville, l'ACG et le canton formeront certainement un groupe conjoint pour aborder ces problèmes et trouver une solution, avec le Conseil d'Etat, selon M^{me} le Maire.

L'auteur de ce projet confirme que le PL n'entend pas se substituer à la constitution mais qu'il s'agit seulement de réaliser un état des lieux au bout de ce délai de deux ans. Il ne s'agit certainement pas de terminer ce chantier dans les deux ans.

Sur la notion de doublon, peu importe les termes utilisés, il s'agit d'attribuer des compétences, actuellement communales, au canton. L'auteur de ce projet comprend que les services doivent être donnés là où se situe la majeure partie de la population. Il ne s'oppose pas au fait que l'on attribue des services de promotion aux communes plutôt qu'au canton par exemple. Il s'agit d'analyser chaque point et de voir si, en termes d'efficience, il est préférable que le point en question soit traité par le canton ou par les communes. Il ne s'agit pas d'ôter toutes les compétences communales pour les ramener au canton mais simplement de faire une liste précise de répartition des compétences de la manière la plus efficiente possible. Cet état des lieux est une incitation pour que le Conseil d'Etat entame dès à présent les travaux sur cette problématique.

Sur l'art. 1 al. 2, M^{me} Salerno considère qu'il ne s'agit pas vraiment d'un état des lieux mais plutôt de la mise en œuvre d'un processus étant donné que le PL parle d'un « premier train de modifications législatives ». En ce sens, le délai de deux ans est trop court sachant qu'il s'agira dans un premier temps pour le Conseil d'Etat de négocier avec les 45 communes, qui présentent de grandes divergences. Elle remarque qu'au niveau mondial, l'on assiste à une centralisation et l'essentiel de la politique se fait d'ailleurs à Berne, à l'échelle suisse. La volonté des différentes communes devra être prise en compte.

Sur la promotion économique, elle doit être au niveau du canton puisque c'est à ce niveau qu'il convient d'avoir une vision globale des secteurs à développer. Il doit cependant également y avoir des antennes de promotion économique dans les villes. Typiquement, la Ville de Genève mettra en place des services de proximité (petits commerces, animations dans les quartiers etc.) sans qu'il y ait un doublon pour autant. Il s'agit de complémentarité. Ce secteur peut donc impliquer une action cantonale et une action communale.

La Constituante a largement échoué sur la capacité à redéfinir le territoire, ce qui complique la situation. Il convient dès lors d'analyser les différentes politiques publiques et de réaliser une répartition qui fait sens.

Un commissaire Socialiste évoque l'art. 3 sur la concertation et le RD 1032, c'est-à-dire le programme législatif d'application de la nouvelle constitution. Le rapport canton communes est un enjeu de la législature et pourtant la concertation n'apparaît pas dans ce programme. Le Conseil d'Etat devrait être invité à réaliser cette concertation. Il pense que le projet de loi peut avoir un effet positif dans le sens où il permettrait d'enjoindre le Conseil d'Etat de procéder à cette consultation. Il se demande néanmoins s'il est réaliste que même la simple consultation soit menée dans un délai de deux ans, sachant qu'un train de mesures doit également être proposé, en parallèle. Il juge le délai relativement court. Finalement, il se demande si une mesure globale est envisageable. Il a personnellement la conviction qu'il sera très difficile de se mettre d'accord sur la répartition des tâches et compétences, selon les orientations politiques des uns et des autres.

M^{me} Salerno explique que l'art. 3 reprend l'art. 135 de la constitution et aborde la façon de faire. Ce travail de répartition des compétences doit se faire entièrement avec les communes. La collaboration avec les communes ne doit pas avoir lieu durant un an ou même deux mais durant toute la réalisation du projet. Les communes doivent être impliquées complètement dans le processus. Une discussion d'ensemble doit se réaliser car la politique « par petits bouts » n'est généralement pas la plus efficace. Elle évoque ensuite les compétences de coordination et la question du coût. La loi sur la culture a par

exemple amené des discussions sur la répartition des charges et la participation au financement du grand théâtre notamment. Sur la méthode, elle confirme qu'il convient d'avoir une discussion générale.

Ce même commissaire aborde la question temporelle et se demande combien de temps risque de prendre ce processus de concertation avec les communes.

Pour M^{me} Salerno, le processus doit se faire en concertation permanente avec les communes. La mise en œuvre ne pourra de toute façon pas se faire en cinq ans selon elle, même si tout est mis à plat à l'issue de ce délai et que les différentes entités trouvent un accord. La présente législature permettra certainement d'aboutir à des accords mais pas à la mise en œuvre de la nouvelle répartition prévue.

Ce même commissaire se demande s'il est possible de séparer la réforme de la répartition des tâches et la péréquation au sens large.

M^{me} Salerno répond par la négative.

Un autre commissaire Socialiste introduit la question de la fiscalité. La réforme de la fiscalité des entreprises, la fiscalité communale et la péréquation intercommunale entrent en jeu. M. Beer s'était prononcé en défaveur des délais du projet de loi par rapport aux menaces fiscales et changements budgétaires.

M^{me} le Maire déclare que le chantier de la péréquation intercommunale est sous la compétence de M. Longchamp alors que la question de la fiscalité est traitée au DF. Au niveau de la confédération, le DFF a sorti en décembre 2013 un pré-rapport sur la fiscalité des entreprises et le DF a jusqu'à mi-mars pour présenter la position de Genève sur la question. Il s'agit là d'un chantier fédéral qui prendra du temps. La mise en œuvre de RIE III ne commencerait pas avant 2018. Les discussions seront reprises avec M. Longchamp mais les chantiers fiscaux seront clairement liés à la question de la répartition des tâches et compétences canton communes.

L'auteur de ce projet déclare qu'il y a un glissement du centre vers la périphérie. On ne peut savoir quels seront les solutions apportées à la question fiscale et le projet de loi ne détermine absolument pas quelle décision devra être prise par rapport à une autre. Aucun de ces éléments ne figure dans le projet de loi. Ce PL n'entend que demander au Conseil d'Etat de réaliser un état des lieux. Il faut que ce dossier soit piloté et anticipé.

Un commissaire Socialiste aimerait aborder les mécanismes fiscaux et notamment le principe du décideur payeur.

M^{me} Salerno a fait référence à la péréquation car elle est liée à ce principe du décideur payeur. Les impôts sont payés par exemple à la Ville de Genève (lieu de travail) par une personne alors que peu d'impôts sont payés à Cologny (lieu de domicile). Le pouvoir de décision est donné à l'échelle de la commune de la personne qui paye c'est-à-dire à Cologny mais pas à la Ville de Genève alors que c'est là qu'elle paye la majorité de ses impôts. Le principe du décideur payeur implique d'autres débats et Mme Salerno a vu cette référence comme une remise en question de l'actuel système péréquatif.

Ce même commissaire remarque qu'il paraît difficile d'appliquer le principe du décideur payeur de manière rigide.

M^{me} Salerno ne plaide pas pour ce principe.

Le Président aimerait que Mme Salerno aborde le désenchevêtrement des tâches et notamment la question de la construction des écoles primaires.

M^{me} le Maire explique que le fonctionnement des écoles primaires est piloté par le canton mais le financement est communal. Elle ne pense pas qu'il y ait une participation financière du canton pour les écoles primaires. C'est par contre le cas pour les cycles et les collèges. Elle annonce qu'elle vérifiera cette information.

Le Président déclare que le canton ne fournit apparemment pas assez d'aides et la Ville de Genève est soutenue par le canton.

M^{me} Salerno remarque que c'est un très long combat de la Ville de Genève. La Ville est allée devant la Cour de Justice pour qu'elle se prononce sur le fait qu'une commune fournisse des prestations financières supplémentaires, en plus de celles fournies par l'hospice général. Des prestations financières peuvent effectivement être offertes par les communes si elles le souhaitent, même si le canton offre déjà des prestations. L'arrêt en question peut être transmis à la commission.

Le Président aborde ensuite les autorisations de construire et déclare qu'il y a moins de fonctionnaires à l'Etat qu'il n'y en a à la ville.

M^{me} Salerno explique que ce n'est pas le cas et que seuls des préavis sont donnés par les fonctionnaires de la Ville et c'est l'Etat qui statue. Les préavis cantonaux en matière d'autorisation de construire sont très lents et certains dossiers sont bloqués durant un certain temps, en attendant que l'autorisation du canton soit octroyée.

Le Président aborde finalement la question du développement durable et se demande s'il n'y a pas un doublon sachant qu'il y a un service à l'Etat de Genève et un au niveau du canton.

M^{me} Salerno ne pense pas et rappelle que le dispositif n'est pas le même en ville ou dans la commune de Gy par exemple. Le service du développement durable en Ville de Genève regroupe différentes thématiques, notamment la loi cantonale sur l'intégration des étrangers, un service analogue à celui des droits humains etc. Elle ne considère pas qu'il y ait un doublon dans le domaine. Elle évoque ensuite le nouveau programme d'intégration cantonale (le PIC) qui demande aux communes d'avoir des déclinaisons communales de l'action en matière d'intégration des étrangers, sachant que de l'argent peut être versé par la Confédération. Ces actions entrent dans le cadre du service de développement durable à la Ville mais pour le canton, elles sont au sein du Bureau d'intégration des étrangers, dirigé par M. Castella.

Le Président évoque l'aménagement de la place Bel-Air et remarque qu'il y a là un gros doublon.

M^{me} le Maire déplore le fait qu'elle n'est pas satisfaisante et si cela avait été le cas, peu importe qu'il y ait eu un doublon ou non.

Le Président déclare ensuite que la Ville de Genève a besoin du soutien du canton et d'autres communes pour des investissements, notamment pour le financement du grand théâtre, du musée d'art et d'histoire et de la comédie. Il demande à Mme Salerno si elle considère que cette situation est normale.

Elle lui répond qu'elle est satisfaite du mode de financement et précise que pour de telles infrastructures, cela se justifie.

Sur les quais de la rade et leur aménagement, le Président signale qu'il est difficile de déterminer qui a les compétences sur quoi puisque ce qui est sur le lac relève de la compétence du canton alors que ce qui est sur les quais relève de la compétence de la Ville. Il se demande s'il n'y a pas un doublon dans ce domaine ou du moins une certaine confusion.

M^{me} Salerno énonce qu'un gros travail a été fait pour réaménager les quais. La difficulté concerne le quai Gustave-Ador et le poste de police flottant qui relève de la compétence du canton et que ce dernier ne veut pas déplacer la police maritime. Des discussions ont lieu depuis 2007. Cela a bien fonctionné pour l'une des rives mais moins pour l'autre. L'idée était de retirer les bateaux et le poste de police mais cela n'a pas pu être fait. Elle ajoute que l'objectif de la Ville est de rendre les quais à la population.

Le Président évoque les apéritifs de session qui sont organisés par deux organismes distincts, ce qui constitue un doublon. Cet exemple avait été donné par M. Longchamp.

M^{me} Salerno déclare que s'il s'agit des sessions de la Genève internationale alors il y a une clé de répartition afin que la facture soit répartie entre le canton et la Ville. Elle pense que cela peut arriver dans certains types d'évènements où les frais sont partagés, par exemple quand une association demande une participation à la Ville et au canton. La participation du canton se matérialise généralement par l'offre du vin du canton, pour ce type de manifestation. Certains évènements particuliers nécessitent peut-être une coordination et plusieurs organismes en jeu mais cela reste exceptionnel.

Un député Socialiste aborde la question de la plage des Eaux-vives et se demande quelle entité a la compétence pour ce qui est sur l'eau.

M^{me} Salerno affirme que c'est le canton. Elle prend l'exemple d'un petit port d'amarrage pour les bateaux aux Pâquis qui est géré par le canton.

VI Discussion et votes

Un commissaire MCG pense qu'il serait préférable d'attendre les résultats du travail du Conseil d'Etat avant d'entrer en matière. Il pense que le projet devrait être gelé en attendant le résultat de la motion en lien avec le sujet.

Un commissaire UDC pense au contraire que le sujet est essentiel et urgent et qu'il convient de faire pression afin de montrer que le Grand Conseil attache beaucoup d'importance à l'avancement des travaux.

Un commissaire PLR remarque que la question de la méthode et des délais est importante et la constitution aborde justement ces aspects en son article 133 et l'art. 226 sur les dispositions transitoires. Les modifications législatives doivent être mises en œuvre dès maintenant sachant que cela doit se faire au plus tard dans les cinq ans. Le délai n'est pas trop long selon lui pour la réalisation d'un état des lieux dans les deux ans. Au moment où une liste sera rendue par le Conseil d'Etat, il conviendra alors d'aborder le travail sur le fond. Pour lui, il convient d'entamer le chantier au plus vite sachant que le délai de cinq ans pour que les mesures législatives soient adoptées est relativement court. Il soutient la demande du vote d'entrée en matière.

Un commissaire d'Ensemble à Gauche ne souhaite pas voter l'entrée en matière car il pense que le projet de loi n'ajoute rien. Le projet de loi demande un train de mesures législatives, ce qui correspond à une série de projets de lois et non pas à un simple état des lieux, une simple liste de la répartition des compétences. Il confirme que la motion est l'instrument adéquat pour interpeller le Conseil d'Etat.

Il n'y a pas de concordance, selon lui, entre l'intention de la constitution qui évoque les tâches complémentaires et conjointes et le projet de loi qui

prévoit le désenchevêtrement et la suppression des doublons. Il n'approuve pas le projet de loi dans le sens où ce dernier ne suit pas la logique de la constitution, sur ces aspects. Il annonce qu'il n'entrera pas en matière sur ce projet de loi, pour sa part.

Un commissaire Socialiste réclame la discussion politique avant le vote d'entrée en matière. La question de la motion 2144 a déjà été renvoyée au Conseil d'Etat et ce dernier a confirmé qu'il s'agissait de l'une de ses priorités de législature. Il invite les auteurs à retirer leur projet de loi sachant que le Conseil d'Etat a manifesté clairement son intention de se pencher sur la problématique.

Un député PLR comprend que l'on ne soit pas d'accord sur les délais mais des amendements pourront être apportés au PL. Il remarque que le fond n'est pas abordé pour le moment dans le projet mais plutôt la méthode de travail. Selon lui, il y a une responsabilité d'accepter ce projet de loi et d'entrer en matière.

Un commissaire Socialiste ne voit pas l'intérêt du projet de loi sachant qu'il constitue un doublon par rapport à la motion qui a été réalisée sur le même sujet. Il accepte de faire le vote d'entrée en matière et précise que le groupe socialiste n'entrera certainement pas en matière.

Une députée Verte évoque le train de modifications législatives qui rend le projet de loi relativement contraignant. Pour cette raison, les verts s'opposent à l'entrée en matière même s'ils comprennent qu'il y a une nécessité de mettre la pression sur le Conseil d'Etat. Elle rappelle que les verts se sont abstenus concernant les auditions du PL.

Un commissaire Socialiste rappelle qu'il est préférable de faire une discussion avant de voter. Il explique que pour lui, le projet de loi sera soit inutile soit néfaste. Il ne comprend pas pourquoi cet élément devrait être traité en priorité par rapport à d'autres éléments bien plus importants. Sur les aspects néfastes, le délai de deux ans rend impossible la consultation et le principe du décideur payeur introduit dans le projet, même avec un système d'impôts au lieu de domicile, ne pourra jamais être appliqué. Les socialistes refuseront l'entrée en matière sur ce PL.

Le Président propose le vote d'entrée en matière sur le PL 11177.

Pour : 9 (4 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)

Contre : 5 (3 S, 1 EAG, 1 Ve)

Abstention : 1 (1 MCG)

L'entrée en matière sur le PL 11177 est acceptée.

Le Président entame le 2ème débat.

Titre et préambule

Pour : 9 (4 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)

Contre : 5 (3 S, 1 Ve, 1 EAG)

Abstention : 1 (1 MCG)

[ACCEPTÉ]

Art. 1 al. 1 Réforme de la répartition des tâches

Le Conseil d'Etat lance un programme de simplification, de clarification et d'optimisation des rapports entre le canton et les communes.

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

Art. 1 al. 2 Réforme de la répartition des tâches

Dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un premier train de modifications législatives en application de l'article 133, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Un commissaire Socialiste propose un amendement avec l'abrogation de l'al. 2.

Une commissaire MCG évoque l'art. 4 et remarque qu'il y a une certaine dichotomie entre l'art. 1 al. 2 et l'art. 4.

L'auteur de ce projet déclare que l'idée était de démontrer que la loi tombait au bout de deux ans. Il s'agit de la durée de vie de cette loi. Il s'agit de la fin du projet de loi qui permet d'inciter le Conseil d'Etat à entamer le chantier de la répartition des compétences.

Un commissaire Socialiste tient à rappeler les propos de M. Beer qui déclarait qu'il ne serait pas forcément aisé de lancer les travaux alors que les questions de la fiscalité ne seront pas encore résolues.

Un autre commissaire Socialiste rappelle que l'auteur lui-même a déclaré qu'il s'agissait d'un bilan de situation et un réel état des lieux. Il propose finalement l'amendement suivant : « Dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un rapport présentant un bilan de situation ainsi que les mesures à prendre en application de l'article 133, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 ».

Le Président soumet au vote l'amendement Socialiste concernant l'art. 1 al. 2.

Art. 1 al. 2 Réforme de la répartition des tâches

Dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil *un rapport présentant un bilan de situation ainsi que les mesures à prendre* en application de l'article 133, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Pour : 5 (3 S, 1 Ve, 1 EAG) Contre : 7 (4 PLR, 1 PDC, 2 UDC) Abstentions : 3 (3 MCG)

L'amendement Socialiste à l'art. 1 al. 2 est refusé.

Le Président propose le vote sur l'art. 1 dans son ensemble.

Pour : 9 (4 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG) Contre : 5 (3 S, 1 Ve, 1 EAG) Abstention : 1 (1 MCG)

[ADOPTÉ]

Art. 2 Objectifs

La nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes devra en particulier viser à :

- a) supprimer les doublons;
- b) désenchevêtrer les tâches;
- c) garantir l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence;
- d) simplifier les démarches administratives;
- e) améliorer la qualité des prestations publiques à la population;
- f) réduire les coûts financiers globaux;
- g) prévoir les mécanismes financiers adéquats permettant une répartition équilibrée et démocratique des ressources entre les collectivités publiques selon le principe du décideur-payeur.

Un commissaire Socialiste propose un amendement à la lettre g. Il suggère de supprimer le principe du décideur-payeur.

L'auteur de ce projet expose que vouloir ôter le principe du décideur-payeur n'a pas de sens car la question devra être traitée quoi qu'il arrive. Ces éléments sont spécifiques à la problématique de la répartition des tâches mais non pas à ce projet de loi.

Un commissaire d'Ensemble à Gauche pense que certains points ne devraient pas figurer dans un projet de loi. Il rappelle que tous les députés de la commission sont pour le bien être de la population mais le réel débat politique sur ces questions aura lieu sur des propositions du Conseil d'Etat. Une loi doit disposer d'éléments concrets et précis et en l'occurrence, il ne comprend pas pourquoi ces éléments y figurent. Il s'abstient car il considère que l'on ne peut pas être pour ou contre.

Un autre commissaire Socialiste propose l'abrogation de la let. a de l'art. 2, qui aborde la suppression des doublons. Il est favorable à la complémentarité et signale qu'il y a un problème entre la let. a et la let. b. Il juge incohérent le fait de vouloir à la fois désenchevêtrer les tâches et supprimer les doublons. Il rappelle les dires de Mme Salerno en lien avec les services publics. Il faut certainement procéder à une certaine rationalisation mais il ne convient en aucun cas de supprimer des services de l'Etat.

Un député PLR propose un amendement à l'art. 2. Il propose d'ajouter « devra notamment viser à » au lieu de « en particulier ». Il est sensible aux remarques de ses collègues et pense que la let. b doit être mise à la place de la let. a et inversement.

Un commissaire PDC ne partage pas l'avis de certains de ses collègues et explique que la loi n'a plus aucune utilité si l'on en soustrait les exemples et la substance. Il retient de la proposition Socialiste, la volonté de désenchevêtrer mais ensuite de préserver les services de l'Etat même si ces derniers constituent des doublons. Il n'est donc pas d'accord avec cela.

Un commissaire Socialiste salue l'amendement PLR et déclare que la let. a en position de la b est préférable mais ne change pas le problème. Le point essentiel pour lui est dans le principe du décideur-payeur car si ce raisonnement est suivi jusqu'au bout alors les citoyens de certaines communes payeront toujours davantage, quelque soit le mécanisme de péréquation prévu. Ce système s'apparente pour lui à un retour au suffrage censitaire. Il n'approuve pas du tout cela.

Le commissaire d'Ensemble à Gauche apprécie également l'amendement du PLR mais remarque que cela ne change pas la situation. Formellement, le fait d'inverser le point a et b ne leur donnera pas un poids différent. Il s'agit de simple garniture, selon lui. Les doublons et le désenchevêtrement sont dans une logique binaire et l'on ne peut trancher les choses de manière précipitée car les tâches enchevêtrées peuvent être positives. Sur la let. g, il est d'accord que la question du décideur-payeur est à aborder et il rappelle que de nombreux étrangers qui paient leurs impôts ne peuvent pourtant pas voter. Il est opposé aux let. a et b et le reste du projet lui pose également problème.

Le Président résume les différents amendements. Il soumet au vote l'amendement PLR qui consiste à supprimer « en particulier » et à insérer « notamment ».

Art. 2 Objectifs

La nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes devra **notamment** viser à :

- a) supprimer les doublons;
- b) désenchevêtrer les tâches;
- c) garantir l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence;
- d) simplifier les démarches administratives;
- e) améliorer la qualité des prestations publiques à la population;
- f) réduire les coûts financiers globaux;

- g) prévoir les mécanismes financiers adéquats permettant une répartition équilibrée et démocratique des ressources entre les collectivités publiques selon le principe du décideur-payeur.

Pour : 8 (3 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)

Contre : --

Abstentions : 7 (3 S, 1 Ve, 1 EAG, 1 PLR, 1 MCG)

[ACCEPTÉ]

Le Président soumet ensuite au vote le second amendement. Socialiste, soit la suppression de la let. a de l'art. 2.

Art. 2 Objectifs

La nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes devra notamment viser à :

~~a) supprimer les doublons;~~

b) désenchevêtrer les tâches;

c) garantir l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence;

d) simplifier les démarches administratives;

e) améliorer la qualité des prestations publiques à la population;

f) réduire les coûts financiers globaux;

g) prévoir les mécanismes financiers adéquats permettant une répartition équilibrée et démocratique des ressources entre les collectivités publiques selon le principe du décideur-payeur.

Pour : 5 (3 S, 1 Ve, 1 EAG)

Contre : 9 (4 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)

Abstention : 1 (1 MCG)

L'amendement Socialiste à l'art. 2 let. a est refusé.

Le commissaire d'Ensemble à Gauche propose formellement un amendement consistant en la suppression de la let. b de l'art. 2.

Art. 2 Objectifs

La nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes devra notamment viser à :

- a) supprimer les doublons;
- ~~b) désenchevêtrer les tâches;~~
- c) garantir l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence;
- d) simplifier les démarches administratives;
- e) améliorer la qualité des prestations publiques à la population;
- f) réduire les coûts financiers globaux;
- g) prévoir les mécanismes financiers adéquats permettant une répartition équilibrée et démocratique des ressources entre les collectivités publiques selon le principe du décideur-payeur.

Pour : 5 (3 S, 1 Ve, 1 EAG)

Contre : 9 (4 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)

Abstention : 1 (1 MCG)

L'amendement d'Ensemble à Gauche à la let. b de l'art. 2 est refusé.

Le Président soumet ensuite au vote le second amendement du PLR consistant en l'inversion des let. a et b.

Art. 2 Objectifs

La nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes devra notamment viser à :

- a) *désenchevêtrer les tâches;*
- b) *supprimer les doublons;*
- c) garantir l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence;
- d) simplifier les démarches administratives;
- e) améliorer la qualité des prestations publiques à la population;
- f) réduire les coûts financiers globaux;

- g) prévoir les mécanismes financiers adéquats permettant une répartition équilibrée et démocratique des ressources entre les collectivités publiques selon le principe du décideur-payeur.

Pour : 10 (1 S, 3 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : --

Abstentions : 5 (2 S, 1 Ve, 1 EAG, 1 PLR)

[ACCEPTÉ]

Le Président soumet ensuite au vote la proposition Socialiste consistant en la suppression, à la let. g, de « selon le principe du décideur-payeur ».

Art. 2 Objectifs

La nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes devra notamment viser à :

- a) désenchevêtrer les tâches;
- b) supprimer les doublons;
- c) garantir l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence;
- d) simplifier les démarches administratives;
- e) améliorer la qualité des prestations publiques à la population;
- f) réduire les coûts financiers globaux;
- g) prévoir les mécanismes financiers adéquats permettant une répartition équilibrée et démocratique des ressources entre les collectivités publiques ~~*selon le principe du décideur-payeur.*~~

Pour : 5 (3 S, 1 Ve, 1 EAG)

Contre : 9 (4 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)

Abstention : 1 (1 MCG)

L'amendement Socialiste à l'art. 2 let. g est refusé.

Le Président soumet au vote l'art. 2 ainsi amendé, dans son ensemble.

Art. 2 Objectifs

La nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes devra notamment viser à :

- a) désenchevêtrer les tâches;
- b) supprimer les doublons;
- c) garantir l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence;
- d) simplifier les démarches administratives;
- e) améliorer la qualité des prestations publiques à la population;
- f) réduire les coûts financiers globaux;
- g) prévoir les mécanismes financiers adéquats permettant une répartition équilibrée et démocratique des ressources entre les collectivités publiques selon le principe du décideur-payeur.

Pour : 9 (4 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)

Contre : 5 (3 S, 1 Ve, 1 EAG)

Abstention : 1 (1 MCG)

[ADOPTÉ]

Art. 3 Concertation

Dès la première phase des travaux, le Conseil d'Etat met en place un processus de concertation étroite avec l'Association des communes genevoises.

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

Art. 4 Durée de validité de la présente loi

La présente loi a effet jusqu'à l'adoption des modifications législatives visées à l'article 1, alinéa 2.

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

Art. 5 Entrée en vigueur

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

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

Un commissaire Socialiste remarque que les éléments en lien avec l'anticipation des débats ne sont pas passés. La droite souhaite passer en force et cette méthode de travail est vouée à l'échec, selon lui. Il annonce qu'il votera contre cette loi et qu'il sera probablement suivi par ses collègues.

Le Président soumet au vote le PL 11177 dans son ensemble, ainsi amendé.

Pour : 9 (4 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)

Contre : 5 (3 S, 1 Ve, 1 EAG)

Abstention : 1 (1 MCG)

[ADOPTÉ]

VII Conclusion

Une majorité de la Commission des droits politiques du Grand Conseil a accueilli favorablement le PL 11177. Ce projet de loi se veut simple et pragmatique. Ce qu'il faut en retenir, c'est bien la volonté du pouvoir législatif de voir dressée par le Conseil d'Etat une liste des tâches qu'il conviendra de désenchevêtrer ainsi que d'obtenir, dans les deux ans, le dépôt d'un premier train de mesures législatives. Les doublons devront donc être non seulement identifiés, mais également sériés afin d'en faciliter leur traitement.

Le canton de Genève compte 45 communes et la répartition des tâches entre ces dernières et le canton est primordiale tant pour l'un que pour les autres. L'enjeu de ces réformes, c'est bien l'efficacité des différentes administrations et une fois cette étape initiée, il se posera d'autres questions telles que la péréquation fiscale et financière entre les communes ou encore celle de savoir si le canton ne devrait pas exercer les tâches communales de la Ville de Genève.

Mesdames et Messieurs les députés, à la lumière de ce qui précède, nous vous recommandons, de réserver le meilleur accueil à ce projet de loi.

Projet de loi

(11177)

sur la réforme de la répartition des tâches entre le canton et les communes (Suppression des doublons entre canton et communes : appliquons sans tarder la nouvelle constitution !)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

vu les articles 133, alinéa 2, et 226 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012;

décède ce qui suit :

Art. 1 Réforme de la répartition des tâches

¹ Le Conseil d'Etat lance un programme de simplification, de clarification et d'optimisation des rapports entre le canton et les communes.

² Dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un premier train de modifications législatives en application de l'article 133, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 2 Objectifs

La nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes devra notamment viser à :

- a) désenchevêtrer les tâches;
- b) supprimer les doublons;
- c) garantir l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence;
- d) simplifier les démarches administratives;
- e) améliorer la qualité des prestations publiques à la population;
- f) réduire les coûts financiers globaux;
- g) prévoir les mécanismes financiers adéquats permettant une répartition équilibrée et démocratique des ressources entre les collectivités publiques selon le principe du décideur-payeur.

Art. 3 Concertation

Dès la première phase des travaux, le Conseil d'Etat met en place un processus de concertation étroite avec l'Association des communes genevoises.

Art. 4 **Durée de validité de la présente loi**

La présente loi a effet jusqu'à l'adoption des modifications législatives visées à l'article 1, alinéa 2.

Art. 5 **Entrée en vigueur**

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

Date de dépôt : 25 mars 2014

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Romain de Sainte Marie

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'intention du PL 11177 figure dans son titre, à savoir : supprimer les doublons entre l'Etat et les communes. Nous allons dans ce rapport tenter de comprendre l'utilité et les conséquences possibles de cet objet.

Un doublon supplémentaire

Il est regrettable de constater que malgré le titre de ce projet de loi, celui-ci ajoute un doublon à la nouvelle constitution et à la volonté du Conseil d'Etat.

En effet, la nouvelle constitution prévoit (art. 133, al. 2) que « *la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires* ». L'article 226, al. 1 des dispositions transitoires de cette même constitution indique explicitement que le Conseil d'Etat a 5 ans pour mettre en œuvre celle-ci aux moyens d'actes législatifs. Ce projet de loi apparaît donc comme un doublon au vu de la constitution. Sa seule utilité serait de précipiter le travail du Conseil d'Etat et des communes dans une réforme de juste répartition des tâches et des compétences. Il est légitime de penser qu'un tel travail, fruit de concertations entre l'Etat et les communes du canton, puisse être effectué en 2 ans seulement ! Il ne faut pas confondre volonté d'agir et précipitation et c'est malheureusement ce que produit ce projet de loi.

La volonté d'agir en matière de répartition rationnelle des compétences entre l'Etat et les communes est bien présente au niveau de l'exécutif cantonal. En effet, le Conseil d'Etat, par la voix de son président M. François Longchamp, a clairement fait part de cet engagement dans le discours d'investiture de Saint-Pierre. M. Longchamp a même précisé lors de son audition en Commission des droits politiques « *qu'il s'agissait de l'un des points essentiels* ». Dès lors, ce projet de loi apparaît encore comme un doublon vis-à-vis des objectifs mentionnés par le Conseil d'Etat.

Un objet législatif inapproprié

Au vu de ces doublons, il apparaît que les signataires de ce projet de loi auraient mieux fait de rédiger une motion. En effet, en commission, M. Longchamp a déclaré, très justement, avoir un problème par rapport à la forme du projet. C'est une injonction donnée au Conseil d'Etat de faire quelque chose, mais il se demande ce qui se passera si le Conseil d'Etat ne fait pas ce qui est visé dans ce projet. La forme d'une loi est le seul élément qui lui pose problème. Une motion aurait dû être présentée, selon lui, plutôt qu'un projet de loi. Le fait qu'il s'agisse d'une loi lui paraît confus.

Un timing inapproprié

Lors de la première audition du Conseil d'Etat sur le PL 11177, la commission a reçu M. Charles Beer, alors président du Conseil d'Etat. Celui-ci a fait part de son scepticisme quant à l'agenda actuel et futur du canton de Genève, notamment en matière d'enjeux fiscaux. Selon lui, les questions de financement des communes sont en pleine redéfinition. Dans un délai de deux ans, il n'est donc pas forcément aisé de désenchevêtrer et de supprimer les doublons sans avoir revu la question de la fiscalité. Ce travail va certainement correspondre à la durée d'une législature.

M. Beer a précisément raison puisque nous connaissons actuellement au niveau fédéral la troisième réforme de l'imposition sur les entreprises et que celle-ci ne sera pas sans conséquences sur les finances du canton et des communes. De plus, il est maintes fois question de revoir la péréquation intercommunale et la taxe professionnelle. Rappelons que ces deux objets touchent directement les recettes fiscales des communes. Par conséquent, il est à l'heure actuelle impossible de prévoir les finances à venir des communes après l'ensemble des réformes fiscales à venir. Ainsi, il paraît prématuré de revoir la répartition des charges entre le canton et les communes sans connaître comment celles-ci pourront être assumées financièrement par ces mêmes acteurs.

Un principe du décideur-payeur inapplicable et inacceptable

Ce projet de loi vise à rationaliser les charges et les compétences entre l'Etat et les communes. Au vu du champ lexical utilisé qui vise particulièrement à la suppression des tâches, c'est-à-dire des prestations publiques, il est regrettable de remarquer également l'absence du principe de complémentarité dans la liste des objectifs (art. 2). En effet, ce projet de loi introduit le principe de décideur-payeur (art. 2, lettre g), en opposition totale au principe de complémentarité. Or, ce dernier est nécessaire et même

obligatoire concernant certaines politiques publiques comme l'a rappelé M. Beer avec l'exemple du contre-projet (L 10895) à l'initiative sur les crèches. En effet, le texte du contre-projet prévoit que l'Etat et les communes financent solidairement les places de crèche. Il y a donc l'obligation constitutionnelle de financer ces places à l'avenir. Le parlement devra donc approuver une loi qui concrétise cette disposition constitutionnelle alors que cette dernière va dans le sens inverse du projet de loi. Enfin, l'ancien conseiller d'Etat conclut qu'il s'agit quasiment des mêmes dispositions concernant l'accueil parascolaire. Par conséquent, l'introduction dans ce projet de loi du principe de décideur-payeur paraît absolument inappropriée à la réalité.

Synthèse

L'ensemble des éléments ci-dessus rapporté des auditions et discussions en commission démontre l'inutilité de ce projet de loi. D'une part, il n'apporte aucun élément supplémentaire à ce que prévoit la constitution. D'autre part, il précipite de façon déconcertée, et par conséquent néfaste, le travail du Conseil d'Etat.

Par conséquent, la minorité de cette commission vous invite à refuser ce projet de loi 11177.