

*Date de dépôt : 1<sup>er</sup> septembre 2015*

## **Rapport**

**de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi-cadre du Conseil d'Etat sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT) (A 2 04)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Simone de Montmollin (page 1)*

*Rapport de minorité de M<sup>me</sup> Irène Buche (page 94)*

**RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

**Rapport de M<sup>me</sup> Simone de Montmollin**

## Table des matières

<b>I. Présentation du projet de loi 11585 par M. François Longchamp</b> ...	4
<b>II. Auditions</b> .....	10
a. Organisation des auditions.....	10
b. Audition de l'Association des Communes Genevoies (ACG) .....	12
c. Audition (1) de la Ville de Genève.....	16
d. Audition de M. Denis Décosterd .....	21
e. Audition (2) de la Ville de Genève.....	25
<b>III. Débat et vote d'entrée en matière</b> .....	28
<b>IV. Deuxième débat - examen du projet de loi</b> .....	30
Article 1 .....	30
Article 2 .....	30
Article 3 .....	32
Article 4 .....	37
Article 5 .....	39
Chapitre II - Dispositions finales et transitoires.....	40
Article 6 .....	46
Article 7 .....	48
Article 8 .....	53
Article 9 .....	60
Article 10 .....	68
<b>V. Troisième débat</b> .....	69
Déclarations des groupes .....	78
Vote final .....	80
<b>VI. Synthèse</b> .....	81
<b>VII. Conclusion</b> .....	82

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales a consacré 11 séances à l'étude du projet de loi 11 585: les 24 février, 3 mars, 17 mars, 24 mars, 14 avril, 21 avril, 26 mai, 2 juin, 9 juin, 16 juin et 23 juin. La présidence de la Commission était assurée par M. Raymond Wicky, assisté de Mme Irène Renfer, secrétaire scientifique.

Tout au long de ses travaux, la commission a pu bénéficier de la présence assidue et appréciée à toutes les séances exceptée celle du 9 juin de M. le Conseiller d'Etat François Longchamp, Président du Conseil d'Etat et en charge du département. Le Département Présidentiel était représenté durant tous les travaux par M. Flaks, directeur général de l'intérieur, de M. Guillaume Zuber, directeur de la surveillance des communes et par M. Bernard Favre, Secrétaire général adjoint du département présidentiel (séances du 9, 16 et 23 juin). Qu'ils soient tous ici remerciés pour la qualité de leurs apports et pour les informations toujours diligemment transmises.

La présentation du projet est faite par M. le Conseiller d'Etat François Longchamp en date du 24 février 2015, suite de quoi la Commission a procédé à quatre auditions:

- L'Association des Communes Genevoises (ACG), représentée par M<sup>me</sup> Catherine Kuffer-Galland (Présidente) et M. Alain Rüttsche (directeur général), accompagnés de MM Apothéloz, Baertschi et Gautier, en date du 3 mars 2015;
- Le Conseil administratif de la Ville de Genève représenté par M. Sami Kanaan (Maire), M<sup>me</sup> Sandrine Salerno (Conseillère administrative en charge des finances), en date du 17 mars et 14 avril 2015 ; accompagnés de M. Buri et M. Krebs;
- M. Denis Décosterd, en qualité d'expert auprès du Conseil d'Etat vaudois lors de la mise en œuvre du projet de désenchevêtrement des tâches entre les communes vaudoises et le canton, en date du 17 mars 2015.

La Commission a en outre pu bénéficier de divers documents lui permettant de motiver valablement sa décision et transmis par le département de l'intérieur, et par les auditionnés lors de leurs auditions.

Ce projet de loi a été élaboré par le Conseil d'Etat (CE), en collaboration avec l'Association des Communes Genevoises (ACG). Les divers documents relatifs au processus de consultation sont disponibles sur la page [www.ge.ch/communes-canton](http://www.ge.ch/communes-canton) créée à cet effet.

Le procès-verbal a été tenu par MM. Christophe Vuilleumier et Gérard Riedi (26 mai). La Commission les remercie chaleureusement pour leur diligente collaboration.

## **I. Présentation du projet de loi 11585 par M. François Longchamp**

Le Président du Conseil d'Etat, M. François Longchamp rappelle l'historique du projet de loi-cadre et souligne de manière plus large les raisons pour lesquelles une révision de l'organisation des tâches canton-communes se justifie aujourd'hui :

### ***Les évolutions structurelles nécessitent une adaptation de l'organisation.***

Une révision de l'organisation des tâches institutionnelles dans son ensemble n'a jamais été menée depuis la première organisation constitutionnelle de 1846. La dernière réforme territoriale avec le regroupement de trois communes à la Ville de Genève date de 1930. La nouvelle Constitution adoptée par le peuple le 14 octobre 2012 prévoit le principe d'une nouvelle répartition des tâches mais laisse le soin à la loi d'en définir les contours. En parallèle, ces dernières décennies ont vu la population considérablement augmenter dans plusieurs communes, occasionnant une multiplication de tâches et des enchevêtrements croissants. Il est aujourd'hui indispensable de revoir cette organisation car elle ne correspond plus ni aux besoins ni à la nouvelle Constitution. D'autres cantons de taille importante, tels que Zurich et Vaud, ont achevé une réforme similaire après un examen critique de la distribution des compétences. Ce travail leur a permis de gagner en efficacité et en transparence avec pour le canton de Vaud, l'assainissement de ses finances.

### ***L'organisation institutionnelle doit être clarifiée pour le citoyen.***

La perception par le citoyen des institutions politiques et du rôle respectif du canton et des communes est assez floue, et très sujette à interprétation. Cela pourrait expliquer le certain découragement vis-à-vis de l'engagement politique observé depuis quelques années et qui se traduit par une chute de la participation aux élections et par un taux de renouvellement important des conseillers municipaux (53%) suite à des démissions. Une redéfinition des tâches devra permettre une revalorisation du mandat électif communal en favorisant la mise en œuvre du principe de proximité.

### ***Le cadre constitutionnel impose un calendrier décisif.***

La nouvelle Constitution, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013 dispose en son article 133 alinéa 2 que la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Le délai fixé pour l'adoption du cadre législatif est au 31 mai 2018, quand bien même le processus de mise en œuvre pourra prendre plus de temps. Ce projet figure donc parmi les priorités de la législature 2013-2018. Il a été mentionné comme tel dans le discours de St-Pierre le 10 décembre 2013.

### ***Le Grand Conseil soutient ce calendrier.***

La *motion 2144* adoptée le 28 juin 2013 invite le CE à faire de la répartition des tâches canton-communes la priorité absolue de son programme de législature; à axer ses travaux sur la suppression des doublons; à engager une concertation étroite avec l'ACG. Le *PL 11177* voté par une majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil et déposé le 29 avril 2014, fixe un délai de deux ans au CE pour proposer un premier train de modifications législatives visant à désenchevêtrer les tâches, supprimer les doublons, simplifier les démarches administratives, améliorer les prestations, réduire les coûts et optimiser les rapports entre le canton et les communes.

En conséquence, le Conseil d'Etat a initié cette réforme de désenchevêtrement des tâches, qui s'articule en trois parties échelonnées dans le temps (voir Planning prévisionnel annexe I) :

- un projet de loi-cadre définissant les principes de répartition (pour adoption en 2015)
- deux projets de train de lois (lois spéciales de répartition des tâches) (pour adoption d'ici à 2017)
- un projet de loi sur la bascule fiscale (pour adoption d'ici à 2017)

Parallèlement à cela, le projet de loi 11 591, adopté par cette Commission (11 pour, 3 contres, 1 abstention) le 19 mai 2015, prévoit la création de Communautés de communes. Ce nouvel instrument de collaboration intercommunale complète cette réforme. Il devra permettre de renforcer l'indispensable collaboration entre les communes, pour une mise en œuvre efficace et facilitée de la nouvelle répartition des tâches.

Ce faisant, le Conseil d'Etat aborde cette réforme selon trois axes traités séparément mais en parallèle:

1. *Axe institutionnel et territorial*: intercommunalité et communauté de communes (PL 11591)
2. *Axe fonctionnel*: répartition des tâches entre canton et communes (PL 11585 et trains de lois spéciales à venir)
3. *Axe financier*: bascule fiscale (loi à venir)

## Les principes du projet de loi-cadre

### *Le projet de loi-cadre a été élaboré en collaboration avec l'ACG.*

Le Conseil d'Etat (CE) a rencontré le comité de l'ACG au printemps 2014. Un comité de pilotage paritaire CE-ACG a été formé pour mener ce projet.

L'état des lieux sur l'enchevêtrement des tâches a été réalisé par un groupe de travail technique formé de spécialistes provenant des communes et du canton. Les tâches méritant un réexamen prioritaire ont été consignées dans un rapport rendu en juin 2014 au comité de pilotage. Elles concernent 12 thèmes (aménagement, transports et entretien du réseau routier, action sociale, culture, petite enfance, école et parascolaire, sport, soutien à l'économie, sécurité de proximité, sécurité civile, service à la population, propriété et gouvernance de la BCGE et des SIG, + divers autres sujets).

Sur la base de ce rapport, des propositions indiquant les secteurs prioritaires pouvant faire l'objet d'une nouvelle répartition des tâches devaient être transmises par le canton et les communes. Travail que le CE a pu réaliser dans les délais mais que les communes ont eu du mal à réaliser, malgré un délai supplémentaire. Des difficultés structurelles et organisationnelles propres à l'ACG ont rendu cet exercice impossible.

Dès lors, l'élaboration d'un projet de loi-cadre fixant d'abord les principes de répartition des tâches, prévoyant une mise en œuvre échelonnée et assurant la neutralité financière a permis de relancer une nouvelle dynamique avec l'ACG. Ce projet de loi-cadre, tel que soumis à la Commission, fait l'objet d'un accord entre le CE et l'ACG. (Des amendements transmis a posteriori par l'ACG résultent du calendrier, ces dernières remarques ayant été transmises au-delà du délai prévu).

***Le projet de loi-cadre fixe les principes et mécanismes par lesquels la réforme sur le désenchevêtrement des tâches devra être réalisée.***

C'est la première étape de la réforme. Ce PL définit une méthodologie applicable lors de l'élaboration des trains de lois successifs afin de leur assurer un traitement rigoureux et identique.

- Il rappelle les principes matériels qui doivent présider à la répartition des tâches: ***proximité, subsidiarité, transparence et efficacité.***
- Il prévoit une classification des tâches selon leur nature: ***exclusive, conjointe, complémentaire.***
- Il permet un ***désenchevêtrement échelonné***, défini selon un ordre de priorité adéquat.
- Il confirme le principe selon lequel ***tout transfert de tâches est accompagné par les ressources*** liées à leurs accomplissements.
- Il prévoit la création d'un ***fonds de régulation*** et le principe de la ***bascule fiscale*** au terme du processus.

***Le projet de loi-cadre sera suivi par des trains de lois spéciales.***

Les tâches à répartir feront l'objet de lois spéciales, prévues en 2015 selon un calendrier fixé avec l'ACG. Ce projet de loi-cadre définit les grands principes et les mécanismes de répartition qui présideront à l'élaboration des lois spéciales.

***La réforme dans son ensemble vise un renforcement des compétences communales*** et partant, une revitalisation de l'action politique à cet échelon, un rapprochement des prestations et des citoyens et la neutralité financière pour l'entité qui se voit attribuer de nouvelles responsabilités.

## **b. Questions et remarques des députés**

**Tâches conjointes** : un député (MCG) relève que le terme « conjointes » ouvre la porte aux doublons. Les termes « exclusives et complémentaires » sont suffisants selon lui.

M. Longchamp: le terme « conjointe » figurant dans la constitution, il fallait donc s'y soumettre et le définir. Par ailleurs, certaines tâches sont par nature conjointes et devront le rester : il existe des normes cantonales auxquelles sont rattachées des compétences communales (petite enfance par exemple). Certaines vont de soi, d'autres doivent être précisées car fortement enchevêtrées.

**Basculement fiscal et centime additionnel** : un député (S) rappelle que le projet de districts qui avait été étudié par la Constituante a échoué notamment en raison de la partie fiscale, ce qu'il regrette. Il relève que ce projet prévoit aussi un volet fiscal avec une bascule et ce faisant une modification du centime additionnel.

M. Longchamp: il faut distinguer le système institutionnel et le système péréquatif. Sur le plan institutionnel, le projet de loi-cadre prévoit le principe de neutralité des coûts. Il n'a pas pour vocation de résoudre les disparités existantes entre les communes. Une autre réforme visant les mécanismes fiscaux devra être abordée séparément.

**Aide octroyée par les communes** : un député (S) comprend que l'article 5 « Surveillance » ne permettra plus aux communes de donner des aides supplémentaires à ses communiens et juge ce point source de conflit.

M. Longchamp: cet article 5 n'a pas suscité de remarque particulière de la part des communes, le principe figurant déjà dans la LAC actuellement.

**Transfert des tâches en matière culturelle** : une députée (EAG) comprend que l'article 7 « Transfert des ressources » ne prévoit que le transfert de tâches du canton aux communes. Or le Grand Théâtre pourrait être transféré par la Ville de Genève au canton. Qu'en serait-il de son entretien et de sa politique culturelle ?

M. Longchamp : le transfert d'une tâche implique le transfert des moyens financiers correspondants. A titre d'exemple, le canton a transféré 58 bâtiments à des caisses de pension en 2014. Il serait aussi disposé à reprendre le Stade de Genève, ce qui a conduit la Ville de Genève à affirmer qu'« elle n'était pas là pour être le concierge ». Il est aussi relevé que dans la répartition des tâches, la Ville peut vouloir assurer seule cette institution. Il faut toutefois rappeler, qu'à ce jour, la Ville n'arrive pas à assumer la Comédie, le Grand Théâtre et les musées, qui font tous l'objet de PL de financements.

S'agissant de la politique culturelle, si le Grand Théâtre devait être transféré au canton, la charge d'entretien reviendrait aussi au canton.

**Contribuables gagnants ?** Un député (MCG) souhaite un état d'esprit confiant car il voit dans ce projet un plus pour les contribuables, qui doivent sortir gagnants de cette réforme. Il tient à ce qu'un équilibre entre les communes puisse être assuré.

M. Longchamp: la première réforme est ce projet de loi-cadre. Tous les trains de lois suivants devront ensuite être votés d'ici au 31 mai 2018. Concernant l'aspect financier, l'échéance de 2016 pour un accord entre la Confédération et l'OCDE sur la réforme des entreprises conditionne



l'avancement des travaux au plan cantonal. Des réflexions sont toutefois en cours sur la péréquation, dossier qui sera traité durant le premier semestre 2016.

**Rôle de la Cour des comptes** : un député (PLR) demande pourquoi l'article 9 « Bascule fiscale » prévoit de se référer à la Cour des comptes alors que c'est le Grand Conseil qui devra se prononcer sur la loi.

M. Longchamp: la Cour des comptes doit pouvoir être saisie par une commune qui estime avoir été mal traitée dans le processus. Vu la complexité du dossier et le nombre important d'acteurs, la Cour des comptes pourra jouer un rôle d'arbitre et ce en très peu de temps.

**PL 11177-A 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 même député (PLR) mentionne le PL 11177-A que la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vient de voter. Il s'interroge sur son articulation avec le PL 11585.

M. Longchamp: La réforme dont le PL 11 585 est le premier pas, va dans le sens du PL 11177. Pour l'instant, il est préférable de ne pas compliquer les et de se concentrer sur les projets élaborés en collaboration avec les communes.

**Un catalogue exhaustif des doublons** est souhaité par un député (UDC).

M. Longchamp: seules les politiques hospitalières, universitaires et aéroportuaires ne souffrent d'aucun doublon. Pour le reste, la liste est longue. La problématique des routes illustre bien les difficultés avec par exemple certains chemins vicinaux en mains du canton alors que le pont du Mont-Blanc, axe principal, est en mains communales.

**Donner plus de compétences aux petites communes, est-ce une bonne idée ?** Un député (UDC) se demande si cela est sensé.

M. Longchamp: la bonne gestion d'une commune ne dépend pas forcément de sa taille. La Constitution prévoit un encouragement aux fusions mais les fusions ne sont pas la solution. D'autres pistes de collaboration sont possibles, plus aptes à répondre aux besoins, le PL 11591 va dans ce sens.

**Comment le principe d'efficacité va-t-il être atteint?** Une députée (PLR) remarque que la méthode de l'échelonnement (loi-cadre, trains de lois

spéciales et bascule fiscale), rendue possible par ce PL est bienvenue et devrait permettre de réussir là où la Constituante avait échoué. Elle demande comment le principe d'efficacité va être mis en œuvre, au regard des articles 136 (collaboration intercommunale) et 138 (fusions) prévu par la Constitution. Elle espère que ce PL sera un encouragement à une forme de collaboration intercommunale renforcée et que certaines tâches ne pourront être transférées qu'à cette condition.

M. Longchamp: depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, aucune commune n'a manifesté l'intention de fusionner. Le PL 11591 sur les communautés de communes permettra aux communes de créer des structures juridiques afin d'assumer ensemble certaines tâches, tout en conservant une autonomie propre sur d'autres tâches. Cela est plus conforme à la réalité et répond au principe d'efficacité.

**Capacité normative des communes après la réforme** : la même députée (PLR) demande si les communes pourront légiférer en lien avec les nouvelles tâches qui leurs seront attribuées.

M. Longchamp : les communes n'auront pas de capacité normative autre que celles qui sont les leurs aujourd'hui. Elles pourront néanmoins être responsables de normes édictées par le canton.

**Propositions des communes relatives à cette réforme** : un député (PDC) demande comment les propositions des communes seront transmises au Grand Conseil.

M. Longchamp : il semble peu probable qu'un transfert puisse s'opérer sans passer par le Grand Conseil, même si aucune modification de loi n'est nécessaire.

**Qui va étudier les lois spéciales ?** Ce même député (PDC) demande si des commissions spécifiques devront traiter les trains de lois spéciales :

M. Longchamp : le Grand Conseil étant maître de son ordre du jour, c'est à lui de décider.

## II. Auditions

### a. Organisation des auditions

Un long débat s'est tenu lors des séances du 17 et du 24 mars, sur l'opportunité d'auditionner différentes communes ou organisations. La Commission a finalement décidé d'en mener quatre pour répondre aux

questions des députés à propos des amendements transmis à la CACRI par l'ACG et le Conseil administratif de la Ville de Genève<sup>1</sup> et pour être renseignée sur la réforme similaire conduite dans le canton de Vaud évoquée dans l'exposé des motifs du PL 11 585.

Points évoqués lors de ce débat organisationnel:

M. Longchamp rappelle que la procédure de consultation a été menée auprès de l'ACG et qu'une première, puis une seconde série d'amendements étaient parvenues au comité de pilotage sur lesquels le Conseil d'Etat s'est prononcé. Sur quoi est arrivée une nouvelle série d'amendements de la part de la Ville de Genève, non présentés à l'ACG sur lesquels le Conseil d'Etat s'est à nouveau prononcé, certains amendements étant contraires à ceux de l'ACG. Il a ensuite été informé qu'une quatrième série d'amendements allait parvenir au comité de pilotage après les élections municipales. Il s'est alors inquiété auprès du comité de pilotage pour savoir si d'autres communes allaient faire de même. Si tel était le cas, ce mouvement perpétuel rendrait le processus organisationnel intenable. Il ajoute que cette Commission devra se prononcer tôt ou tard sur ce PL qui ne fait que 10 articles. Il termine en rappelant que la Constituante s'est embourbée dans ce dossier. M. Longchamp évoque enfin le fait qu'il a été convenu avec l'ACG, en date du 3 mars, que la procédure devait passer par elle. Différents maires de petites et grandes communes étaient présents.

Sur la méthode, il est relevé par un député (PLR) que les interlocuteurs légitimés pour ce PL sont en l'occurrence le Conseil d'Etat et l'ACG. Auditionner une commune sur des amendements qu'elle transmet directement à la commission revient à contourner l'ACG et le processus de consultation mis en place avec le CE. Par équité de traitement, les 44 autres communes pourraient alors aussi déposer des amendements et demander à être auditionnées, ce qui rendrait le travail de la commission insensé. Le Grand Conseil a été saisi d'un projet de loi du CE, élaboré en consultant l'ACG, interlocuteur officiel du CE pour ce projet. Il s'agit dès lors de respecter la procédure habituelle.

Une autre députée (PLR) souligne que si la Constituante s'est embourbée sur ce point c'est en raison d'une part qu'elle devait mener de front l'ensemble des aspects liés à une telle réforme (territoriaux, institutionnels et fiscaux) et d'autre part car elle était soumise à de fortes pressions de part et d'autre dues

---

<sup>1</sup> Des modifications ont été proposées au Conseil d'Etat par l'ACG après les délais pour le dépôt du PL 11585, délais fixés avec l'ACG. Ces propositions, ainsi que d'autres élaborées séparément par la Ville de Genève, ont été transmises sous forme d'amendements à la Commission.

à des attentes multiples et parfois contradictoires. Elle n'aimerait pas que la Commission devienne le déversoir de toutes les attentes des uns et des autres. Il est donc nécessaire de se mettre d'accord sur une méthode.

Un député (S) indique qu'il était en accord avec la proposition dite des « districts » formulée au sein de la Constituante. Il remarque qu'il y aurait actuellement 5-7 interlocuteurs et pas 45.

Un député (MCG) se dit sceptique quant à la représentativité de l'ACG. Il estime qu'il y a un problème de communication et donne pour exemple une motion déposée par une alliance de groupes de la commune de Vernier et transmise à la Commission. Le Président souligne que les motions communales sont adressées au Conseil d'Etat. La motion en question a été transmise à la Commission par souci d'information uniquement. Ce n'est pas à cette Commission de se prononcer sur son contenu.

Une députée (EAG) dit ne pas faire confiance aux exécutifs cantonaux et communaux et qu'en fin de compte, il y a quatre entités à Genève: le canton, la Ville de Genève, les communes suburbaines et les communes agricoles. Elle souhaiterait entendre la position de la future association des villes et celle du Conseil d'Etat et déclare que son groupe va attendre des informations suffisamment complètes pour se prononcer.

D'autres députés (MCG, S, V) évoquent l'importance historique de ce PL et le souci d'arrimer une très large majorité à la réforme à venir, qui devra être bien comprise. Vu son caractère de ville-centre, l'audition de la Ville de Genève est admise par l'ensemble de la Commission.

Un député (PLR) rappelle qu'il s'agit d'une loi-cadre dont l'exposé est très clair. Il pense que les volontés des uns et des autres pourront s'exprimer plus directement dans le cadre des lois spécifiques.

Aucune demande d'audition supplémentaire n'étant formellement faite, la Commission en reste avec les auditions, pour les communes, de l'ACG et de la Ville de Genève. Une audition pour étudier le cas de la réforme vaudoise est aussi prévue.

## **b. Audition de l'Association des Communes Genevoises (ACG)**

L'audition se tient le 3 mars 2015 en présence de Mme Catherine Kuffer-Galland et M. Alain Rüttsche accompagnés de MM Apothéloz, Baertschi et Gautier.

### Intervention de Mme Kuffer-Galland

M<sup>me</sup> Kuffer-Galland remercie la Commission pour cette audition, donne son *appréciation du projet*, indique la *chronologie du déroulement* du projet et transmet une *série d'amendements*.

Elle souligne que:

Ce projet de loi-cadre est important pour les communes et qu'il est judicieux qu'elles puissent s'exprimer.

Qu'il fixe les principes de négociations entre les communes et le canton et que son exposé des motifs est excellent.

M<sup>me</sup> Kuffer-Galland comprend que ce PL doit renforcer les liens de proximité, améliorer le fonctionnement du canton, respecter le principe de neutralité des coûts et être mené en concertation avec les communes.

M<sup>me</sup> Kuffer-Galland souligne que les communes ont compris l'enjeu et sont convaincues de la nécessité de cette réforme.

Sur la chronologie des travaux, Mme Kuffer-Galland indique que M. Longchamp est venu annoncer les débuts des travaux sur cette réforme en mars 2014 et informer de la création d'un comité de pilotage ainsi que d'un comité technique.

La première réunion du comité de pilotage s'est tenue le 29 juin 2014 au cours de laquelle le rapport identifiant les principaux domaines pouvant faire l'objet d'un réexamen sous l'angle de la répartition des tâches a été présenté.

Sur la base de ce rapport, une deuxième séance est planifiée au 28 octobre pour étudier les propositions que devront fournir le Conseil d'Etat d'une part et les communes d'autre part.

M<sup>me</sup> Kuffer-Galland informe que les communes ont démarré leur réflexion dès avril 2014 pour arriver à une série de suggestions traitant de l'aménagement du territoire et de la mobilité. Ces suggestions étaient assez éloignées de ce qui avait été attendu et présenté dans le rapport le 29 juin, raison pour laquelle l'ACG n'a pas été à même de transmettre des propositions pour le 28 octobre.

Lors de la séance du 28 octobre, la proposition d'une loi-cadre a été évoquée par le CE, (puis transmise par écrit le 29 octobre avec délai de réponse au 28 novembre 2014).

Le 19 novembre 2014, M. Longchamp est venu expliquer ce projet en Assemblée générale de l'ACG et a été fortement applaudi.

Les remarques de l'ACG ont été transmises au Conseil d'Etat le 19 décembre 2014.

Toutes les propositions de l'ACG ont été prises en compte et le projet modifié présenté en séance du comité de pilotage le 15 janvier 2015.

Suite de quoi une nouvelle Assemblée générale de l'ACG s'est tenue le 28 janvier pour évoquer les articles 7 « Transfert des ressources », 8 « Fonds de régulation » et 9 « Bascule fiscale », alors que la procédure de consultation était terminée.

Le CE leur a alors suggéré de transmettre leurs remarques par écrit au CE ou oralement à la CACRI.

M<sup>me</sup> Kuffer-Galland précise que si 90% des remarques des communes ont été intégrées dans le PL, de nouvelles propositions doivent encore être soumises, raison pour laquelle elle sollicitera une deuxième audition lorsque le Conseil d'Etat et les communes auront pu se mettre d'accord.

Elle termine en réaffirmant le souhait des communes de participer à ce projet même si elles ont besoin de plus de temps.

### **Questions et remarques des députés :**

**Quel serait le temps nécessaire aux communes pour mener à bien ce processus?** Une députée (PLR) comprend que ce projet est très exigeant en temps et en compétences mais demande combien de temps l'ACG aurait besoin pour faire ce travail.

C. Kuffer-Galland: difficile de savoir s'il faut deux ou trois fois plus de temps. Un mandataire a été sollicité pour aider les communes dans certains aspects du projet.

**Des députés (PLR, MCG) veulent savoir si l'ACG entend mettre en place des procédures de concertations auprès des Conseils municipaux**

C.K.-G.: il n'y a pas de concertation avec les Conseils municipaux prévue à ce stade. Il est question d'échanges entre les magistrats communaux et le Conseil d'Etat.

A. Rüttsche: La loi prévoit que ce sont les magistrats communaux qui représentent les communes. Il en va de même au niveau fédéral, les Conseillers d'Etat répondant aux Conseillers fédéraux lors de procédures de consultation.

**Un mécanisme de droit de veto par les Conseils municipaux ne doit-il pas être prévu?** Un député (MCG) fait référence au droit de veto existant à l'égard des décisions de l'ACG relatives au fonds communal.

AR: c'est au GC que revient la compétence de décider de ce PL et le peuple peut lancer un référendum sur sa décision s'il le souhaite. Le processus démocratique est donc respecté.

**Les communes ne craignent-elles pas d'être dessaisies de leur pactole?** Un député (UDC) fait référence à l'exemple vaudois dont la partie financière n'a pas été profitable pour les communes.

C.K.-G.: les communes se fondent sur le principe du PL qui prévoit la neutralité en matière financière.

**Les décisions de l'ACG sont-elles représentatives des communiens?** Une députée (EAG) s'inquiète de turn-over des Conseillers municipaux qu'induiront les prochaines élections. Les décisions que prennent aujourd'hui l'ACG sont-elles légitimes dans un tel projet?

C.K.-G.: les communes sont représentées à l'ACG par les magistrats. Le turn-over n'est pas très important au sein de magistrats.

M. Apothéloz: les Conseillers municipaux voteront les nouvelles compétences et les budgets liés. Il est important qu'ils soient bien informés et qu'ils adhèrent. A cet égard, il salue le fait que le PL ait été déposé par M. Longchamp dans les délais qu'il avait fixé mais il aurait aimé qu'il soit envoyé aux communes en amont.

**Les décisions actuelles de l'ACG vont-elles être respectées par les nouveaux magistrats ?**

Une députée (EAG) s'inquiète sur la continuité des décisions.

M. Apothéloz: les nouvelles personnes appliquent leur politique selon les nouvelles majorités, comme au Grand Conseil. Il n'est pas possible de prévoir ce que les nouveaux élus feront.

**La bascule fiscale risque-t-elle de péjorer les communiens ?** La même députée (EAG) demande des précisions sur le fonds de régulation et sur l'opportunité d'édicter un règlement d'application.

C.K.-G.: ces dispositions sont complexes et encore en discussion au comité de pilotage. Des amendements nouveaux de l'ACG clarifient quelque peu les articles prévus à cet égard dans le présent PL.

**Est-il possible de chiffrer le gain d'efficience que permettra ce PL?** Un député (UDC) rappelle que la question des doublons est à l'origine du projet et aimerait savoir si cette évaluation a pu être faite.

C.K.-G.: les communes sont convaincues du gain que cette réforme pourra leur apporter sans quoi elles ne s'impliqueraient pas autant. Toutefois, les discussions ne viennent que de débiter sur le désenchevêtrement.

M. Apothéloz: le champ sémantique approprié est « répartition des tâches » et non « chasse aux doublons ». La terminologie a de l'importance pour les travaux à venir.

**M<sup>me</sup> Kuffer-Galland transmet en séance les nouveaux amendements de l'ACG, finalisés avec les communes la veille de cette audition, et suggère que la commission la réauditionne une fois les amendements discutés avec le CE.**

M. Longchamp rappelle qu'une procédure de consultation a été menée sur un avant-projet et qu'une réponse de l'ACG a été formulée le 19 décembre 2014. 90% des remarques ont été intégrées dans le présent PL 11 585. Il se déclare prêt à discuter sur le champ des amendements du jour qui sont surtout des propositions de clarification. Il précise toutefois qu'il faudrait déterminer une échéance pour le dépôt de nouveaux amendements afin de pouvoir maintenir les délais constitutionnels.

Les amendements sont présentés par les auditionnés sans susciter de remarques particulières sur le fond puis l'audition prend fin<sup>2</sup>.

### **c. Audition (1) de la Ville de Genève**

L'audition se déroule le 17 mars 2015 en présence M. Kanaan, M<sup>me</sup> Sandrine Salerno, MM. Buri et Krebs.

#### Intervention de M. Kanaan

M. Kanaan remercie la Commission de les recevoir et rappelle que M<sup>me</sup> Salerno, en tant que représentante de la Ville auprès de l'ACG, est membre du comité de pilotage et suit donc de très près ce projet de répartition des tâches entre canton et communes.

M. Kanaan affirme que les relations avec le Conseil d'Etat sont fréquentes et aboutissent souvent à des accords, malgré ce que dit la presse.

Il trouve ce *PL 11 585 légitime et judicieux*. Il remarque que Genève est le canton laissant le moins de compétences aux communes et estime le ratio à 80/20, soit 80 pour le canton et 20 pour la ville, alors qu'à Zurich ce ratio serait de 50/50. Malgré cela, il doute de la volonté de revoir la répartition des compétences. Il fait remarquer que 80% de la population vit en ville et que

---

<sup>2</sup> Tous les amendements sont détaillés durant le deuxième débat.



les 45 communes montrent d'énormes disparités, tant sur le plan des richesses que de la démographie.

Il juge qu'au vu de cette réalité structurelle, *l'ACG arrive aux limites de ses possibilités* et que de trop la bousculer serait contre-productif. L'ACG essaie pourtant de se structurer depuis l'été 2014.

Il prévoit que *les enjeux relatifs aux ressources sont considérables* dans de ce projet ambitieux. Il doute qu'un tel projet soit nécessaire pour régler le problème des doublons mais le trouve légitime s'il a pour but d'améliorer les prestations à la population.

Il remarque aussi qu'il faut distinguer, du point de vue sémantique, tâches et compétences. Une répartition des tâches n'étant pas similaire à une répartition des compétences.

Il rappelle que la Ville est ouverte au dialogue mais que les conditions dans lesquelles s'exercent les négociations sont importantes pour faire aboutir un tel projet.

### Intervention de M<sup>m</sup>c Salerno

M<sup>m</sup>c Salerno comprend le processus actuel comme un processus de consultation et non de concertation comme le prévoit la Constitution.

Elle déplore qu'il n'ait pas été possible de produire un projet fruit d'une concertation avec les 45 communes. Elle déplore aussi que ce processus soit mené au pas de charge par le canton et avec peu d'égard pour la forme, les documents étant distribués en séance.

Raison pour laquelle elle présente, pour la Ville de Genève, des remarques et des amendements sur plusieurs points, cette méthode étant la seule qu'elle avait à disposition. Mme Salerno distribue un document, déjà transmis à la Commission, en remarquant que le sien est en couleur, faisant mieux ressortir les différences de version AGC et Ville de Genève.

### Remarques de M<sup>m</sup>c Salerno

#### Article 2

**Hierarchie des principes indéterminée** : M<sup>m</sup>c Salerno estime nécessaire de préciser quel principe prime sans quoi l'arbitrage entre ces derniers pourraient occasionner des inégalités de traitement.

#### Article 3

**Définition de mieux** : Mme Salerno ne sait pas comment évaluer ce terme.

**Entité:** M<sup>me</sup> Salerno souhaite modifier ce terme par collectivité.

### Amendements de la Ville de Genève, présentés par M<sup>me</sup> Salerno

De manière générale, la Ville de Genève a repris les amendements de l'ACG et les a modifiés. Certains amendements sont présentés en complément<sup>3</sup>.

#### Article 3, al 4

**Définition du principe d'efficacité « le canton confie aux communes les tâches »:** M<sup>me</sup> Salerno précise que la Constitution donne cette compétence au Grand Conseil raison pour laquelle la Ville de Genève modifie cet alinéa.

#### Article 5

**Concertation :** un article 5bis sur la « Concertation » serait introduit afin d'assurer sa mise en œuvre tel que prévue par la constitution. La Ville de Genève et l'ACG ne sont pas d'accord sur ce point, l'ACG estimant la disposition constitutionnelle suffisante (art. 135, al.2).

**Un paquet unique pour les lois spéciales et non pas des trains de lois successifs:** l'ajout d'un article 5 ter modifie le PL sur le fond pour prévoir une loi unique en lieu et place des trains de lois spéciales successifs. Elle juge cette approche préférable pour le processus démocratique. Une loi unique incluant l'ensemble des répartitions simplifierait les débats au sein du Conseil municipal. La Ville de Genève et le Conseil d'Etat ne sont pas d'accord sur ce point, l'accord entre ACG et Conseil d'Etat prévoyant une procédure échelonnée.

#### Article 8, al 2

**Le coût de la tâche devrait être réévalué tout au long du processus.** Un amendement à l'alinéa 2 introduirait ce nouveau principe de réévaluation systématique du coût de la tâche durant le processus afin que soit versé au fonds de régulation un montant actualisé. La Ville de Genève complète ici une proposition de l'ACG. Le Conseil d'Etat n'est pas d'accord sur ce point.

---

<sup>3</sup> Les amendements présentés par la Ville de Genève figurent dans le chapitre consacré au deuxième débat.

## Article 9 entièrement modifié

**Une seule bascule fiscale devrait être réalisée au terme du processus :** pour faire suite à la modification de l'article 5, l'article 9 serait modifié pour ne prévoir *qu'une seule et unique bascule* au terme de tout le processus. Ce principe de bascule unique n'est pas partagé par l'ACG.

**Les taux des centimes additionnels des communes concernées devraient être modifiés symétriquement et en une seule fois,** au terme du processus.

L'ACG propose un amendement similaire mais sans la notion de modification unique.

**L'entrée en vigueur** de la loi de bascule fiscale devrait correspondre à un début d'année civile.

Ces propositions divergent sur le fond avec la teneur du projet proposé par le Conseil d'Etat et l'ACG. Ce dernier permet plus de flexibilité en laissant ouverte la possibilité éventuelle de procéder à une bascule fiscale en deux temps et d'agir sur différents leviers de l'imposition communale, en concertation avec ces dernières. La Ville de Genève et le Conseil d'Etat ne sont pas d'accord sur ce point.

## Questions et remarques des députés:

### **Article 3, al 4: définition du principe d'efficacité**

Un député (UDC) suggère que le remplacement de « canton » par « parlement » aurait suffi à répondre aux préoccupations constitutionnelles. Il se demande pourquoi la Ville de Genève souhaite modifier entièrement cette définition.

M. Kanaan indique qu'il comprend la réforme comme pouvant aller dans les deux sens alors que la définition du principe d'efficacité, tel que proposé dans le PL, suggère que les communes n'ont qu'un rôle résiduel. Il réitère le souhait déjà exprimé de hiérarchiser les principes définis dans les alinéas 1 à 4 (proximité, subsidiarité, transparence, efficacité) sans quoi leur portée resterait au niveau conceptuel.

### **Article 9: Bascule fiscale**

Un député (S) indique que procéder à une bascule fiscale en deux temps imposerait deux passages devant le peuple.

M. Kanaan acquiesce et souligne le risque de déséquilibres en cas d'acceptation partielle. Mme Salerno rajoute que si le Grand Théâtre devait

être transféré au canton, les CHF 42 millions sortiraient du budget de la Ville pour aller dans celui du canton impliquant une répartition sur l'ensemble des habitants, ces mouvements devant être compensés en modifiant le centime additionnel.

M. Longchamp remarque que le compte de régulation a été prévu expressément pour cela.

### **Quelle est la position de l'ACG sur les amendements de la Ville de Genève?**

Un député (PDC) demande si les amendements proposés par la Ville ont été soumis à l'ACG. Si tel n'était pas le cas, il remarque que les 44 autres communes pourraient vouloir en faire autant.

M<sup>me</sup> Salerno indique que les amendements n'ont pas été soumis à l'Assemblée générale mais discutés en comité. L'ACG a en outre une copie des courriers envoyés au CE. Elle précise que la Ville de Genève se rallie aux propositions de l'ACG mais souhaite apporter des compléments. Elle indique avoir suivi les indications du CE et transmis ses amendements à la CACRI. Elle estime par ailleurs que la Ville jouit d'un statut particulier avec 50% de la population résident sur son territoire.

M. Kanaan indique avoir demandé à l'ACG de modifier son système décisionnel et proposé le vote pondéré en fonction de la population. L'Assemblée générale de l'ACG a refusé et maintenu le système une commune-une voix. Il juge que ce principe peut créer des situations particulières. Enfin, il réaffirme que ce processus nécessite du temps car de nombreuses entités sont concernées mais comprend l'impatience du Conseil d'Etat qui attend des réponses depuis un an.

### **Les conseils municipaux doivent-ils donner leur avis ?**

Un député (MCG) demande en quoi les précisions apportées par la Ville sur la concertation (article 5 ter) améliorent la situation et pourquoi l'ACG ne les soutient pas. Il demande si les Conseils municipaux doivent donner leur avis.

M<sup>me</sup> Salerno répond que l'ACG considère l'article 135 de la Constitution suffisant. Toutefois, elle a pu observer des dysfonctionnements durant le processus (documents importants transmis par le canton en séances du comité de pilotage). Cet amendement doit permettre d'y remédier en définissant spécifiquement le principe de concertation. En outre, la Ville de Genève justifie ses décisions devant le Conseil municipal et les partenaires, même si

la LAC ne l'impose pas. Si cette information ne leur était pas donnée, cela pourrait créer des réactions négatives.

### **Tout faire d'un bloc ne permettra pas de parvenir à un résultat**

Un député (PLR) déclare que ce projet de réforme est existentiel et que selon la Constitution, il ne reste plus que trois ans pour le mener à bien. Pour lui, avancer pas à pas est plus réaliste et pragmatique que de tout faire en un bloc. Le risque de ne pas parvenir à un résultat serait évident. A contrario, permettre aux délibératifs d'intervenir reviendrait à accorder 45 droits de veto, ce qui précéderait les chances de réussite du projet.

M. Kanaan est convaincu qu'il faille une adhésion forte des Conseils municipaux, sans quoi, le risque d'une campagne contre le projet de réforme est grand. Il juge qu'un processus pas-à-pas peut durer dix ans et qu'il faut donc trouver une autre solution que le compte d'attente.

M<sup>me</sup> Salerno précise que si la Ville de Genève ne voulait pas de ce projet, elle ne s'impliquerait pas autant et mènerait une politique d'opposition très différemment. Elle répète être en désaccord avec le fonctionnement imposé par le canton tout au long du processus, comme par exemple le fait de déléguer au comité de pilotage des fonctionnaires spécialisés dans les domaines concernés plutôt que des fonctionnaires attitrés.

Les auditionnés remercient la Commission et se disent prêts à revenir.

### **d. Audition de M. Denis Décosterd**

M. Décosterd est auditionné le 17 mars 2015. Il indique avoir travaillé à la mise en œuvre du projet de désenchevêtrement des tâches entre les communes vaudoises et le canton. Il est actuellement au service de la Ville de Lausanne. Il présente ici le projet vaudois dans les grandes lignes.

#### Caractéristiques du projet vaudois EtaCom:

##### *Constat de départ:*

- le canton constitué de très nombreuses communes, présentant de fortes disparités territoriales, démographiques, financières, et dans leur capacité d'assumer les tâches dont elles avaient la charge;
- la situation financière du canton plutôt mauvaise, contrairement à celle des communes en général.

*But du projet annoncé par les autorités:*

- réduire les écarts fiscaux entre les communes et équilibrer leurs finances.

*Durée du projet:*

- 3 ans, l'ensemble du processus 4.

*Organisation des travaux:*

- des commissions thématiques paritaires ont été désignées, leurs propositions ayant donné lieu à trois trains de lois.

*Principe de répartition retenu: "qui commande paye"*

Le transfert financier s'est effectué en marge du projet de désenchevêtrement. Le plus gros transfert financier concernait la facture sociale, que les communes ont dû assumer beaucoup plus largement après la réforme (de 33 à 53%).

La période du transfert a débuté le jour de l'application du premier train de mesures. Celui-ci concernait la reprise par le canton des salaires des enseignants. Un compte de régulation a été créé pour cette opération, alimenté par les communes. Chaque commune versant au compte de régulation les salaires des enseignants selon une facture similaire (coût par habitant) indépendamment de la consommation de prestations de chacune. Cette méthode dérogeait au principe "qui commande paye" mais était nécessaire à l'établissement d'un solde final. Les tâches et leurs coûts évoluant au cours du temps, il convenait de sortir au plus vite de ce mécanisme provisoire afin de limiter un phénomène de distorsion. Les discussions et négociations accompagnant cette étape se sont avérées d'une importance capitale pour assurer le bon déroulement de cette étape.

Ce compte de régulation a abrité jusqu'à un montant de 428 mio de francs de tâches transférées. Lors de la bascule, cette somme correspondait à 22,5 points d'impôts. M. Décosterd explique enfin que le canton a donc augmenté de 22,5 points et les communes diminué selon leur valeur individuelle du point. Les communes moyennes ont baissé de 22,5; les communes à faibles capacités financières de 34 points et les communes à hautes capacités de 8 points. L'opération a été neutre de manière globale mais les situations personnelles des contribuables ont toutefois pu être modifiées selon leur commune de résidence.

### **Questions et remarques des députés:**

**Durée totale du processus:** un député (V) demande en combien de temps l'ensemble du processus a été réalisé, bascule comprise.

M. Décosterd: le tout a duré quatre ans

**Quel a été l'effet sur la situation financière des communes ?** Un député (MCG) dit avoir entendu que suite à ce processus, des communes seraient en difficulté de paiement.

M. Décosterd: il n'y a pas eu, à sa connaissance, de crise ou de défaut de paiement dans les communes suite à cette réforme. Les communes qui étaient en déséquilibre avant ont continué de l'être après. Une révision de la péréquation a été lancée après la réforme du désenchevêtrement. Il précise enfin que l'évolution de la facture sociale a impacté plus fortement certaines communes, indépendamment de la répartition des tâches.

**Quel a été l'effet sur les contribuables ?** Ce même député (MCG) s'interroge sur la portée de la réforme pour le citoyen-contribuable.

M. Décosterd: le contribuable le plus touché a été celui des communes à forte capacité financière (là où le centime additionnel était bas, ce qui a induit une plus faible diminution subséquente à la bascule que dans des communes à capacité financière faible, pour lesquelles une diminution plus importante avait été faite).

**Quel a été l'effet sur les prestations ?** Ce même député (MCG) s'inquiète de l'effet sur les prestations.

M. Décosterd: cette réforme a permis de rééquilibrer des disparités, par exemple dans le domaine de la logopédie. D'autres n'ont pas été touchés au moment de la réforme (exemple: accueil scolaire) car ils n'étaient pas considérés comme prioritaires dans les mises en œuvres par certaines communes. La réforme a donné la capacité aux communes d'exécuter certaines tâches mais pas l'obligation de la respecter, lorsque cela concerne une tâche communale.

**Quelle est la portée économique d'une telle réforme.** Un député (UDC) demande des précisions sur l'aspect économique d'une telle réforme.

M. Décosterd: l'effet de la transition d'un système à l'autre ne doit pas coûter plus cher. Le principe respecté était qu'une compétence ne puisse être

transférée que si son financement était assuré. A la base du projet vaudois, il y avait donc une réflexion à portée économique qui prévalait.

**Cette réforme aurait-elle pu être menée en un seul train de lois?** Une députée (PLR) relève que le canton de Vaud a choisi de mettre en œuvre cette réforme en trois trains de lois et demande si un train de lois aurait pu être envisagé ou si une autre solution aurait pu être choisie.

M. Décosterd: procéder par étape a été le meilleur choix, il a eu plusieurs vertus:

- 1) il a permis de régler rapidement les dossiers les plus simples (exemple: le salaire des enseignants s'est résumé en une écriture comptable).
- 2) il a eu un effet psychologique positif (l'avancement était concret)
- 3) il a simplifié grandement la mise en œuvre des lois au niveau communal (trois étapes nécessitant moins de ressources qu'une seule).

**Si c'était à refaire, le canton de Vaud choisirait-il le même processus?** La même députée (PLR) aimerait savoir si dans l'ensemble, la méthode choisie a été pertinente.

M. Décosterd: l'opération a été raisonnable et rationnelle. Elle a permis de rééquilibrer les charges sans qu'aucune commune n'ait été "envoyée dans le mur". *A posteriori*, quelques critiques peuvent tout de même être formulées:

1) un certain conservatisme a conduit à la cantonalisation de quelques domaines qui posaient problème alors que d'autres solutions plus créatives auraient pu être envisagées;

2) plus de finesse dans les mesures d'accompagnement aurait permis de détendre les relations entre les communes et le canton. Et de rappeler que 2004, année de la bascule, a coïncidé avec un fort rendement de la fiscalité et avec le passage du prae- au postnumerando, dont l'Etat de Vaud a bénéficié directement. Une pondération du point d'impôt aurait pu être envisagée à ce moment ce qui aurait peut-être évité de modifier durablement les relations entre les communes et le canton.

M. Décosterd termine en précisant qu'un rapport sur cette réforme a été publié il y a un certain temps. Il termine en indiquant que cette réforme a beaucoup apporté.



## e. Audition (2) de la Ville de Genève

Cette deuxième audition du 14 avril 2015 est sollicitée afin de répondre aux questions des députés sur les amendements présentés par la Ville de Genève et laissées en suspens lors de la première audition. Elle a lieu en présence M. Kanaan, M<sup>me</sup> Sandrine Salerno et M. Krebs.

### Intervention de M. Kanaan

En introduction, M. Kanaan distribue et présente brièvement le résultat de l'étude EcoPlan, commandée par la Ville de Genève et portant sur les charges d'une Ville-centre. Ce document est disponible sur le site internet de la Ville de Genève et ne sera pas commenté durant l'audition.

### Poursuite des discussions sur les questions restées en suspens.

Mme Salerno souligne l'importance de l'amendement de l'ACG à **l'article 4 « Délégation », alinéa 1**, car la Ville entend pouvoir continuer de donner des subventions à des entités de droit privé.

**Quel sera l'impact sur les impôts futurs ?** Un député (UDC) évoque le principe de neutralité du projet de loi-cadre et demande ce que la Ville en pense.

M<sup>me</sup> Salerno déclare que les communes partagent la préoccupation soulevée par cette question.

**Evaluation du coût de la tâche, de quoi s'agit-il ?** Un député (V) demande s'il s'agit du coût de la prestation à fournir ou d'évolutions externes.

M. Kanaan répond que les subventions ont été stables ces dernières années mais que plusieurs paramètres peuvent modifier les coûts: l'évolution démographique, le droit aux prestations, les choix politiques. Dans cette logique, la Ville de Genève se rallie à l'amendement de l'ACG article 7, alinéa 1, qui précise que les coûts concernés sont directs et indirects.

**Statut du personnel lors d'un transfert de tâches.** Un député (MCG) demande comment serait envisagé le transfert du personnel par exemple du Grand Théâtre si ce dernier passait en mains cantonales.

M<sup>me</sup> Salerno indique que l'aspect de la prévoyance sera central. Dans le cas où le Grand Théâtre devait être transféré au canton, elle indique qu'il est prévu que le personnel reste affilié à sa caisse de pension, en indiquant que cela risque de générer des réactions des syndicats. Des négociations avec les partenaires sociaux sont d'ores et déjà à prévoir. Elle remarque que si le personnel du Grand Théâtre devait changer de caisse, cela impliquerait des millions de francs.

M. Kanaan estime que l'unification du statut du personnel du Grand Théâtre devra avoir lieu dans tous les cas. Le fait qu'une partie du personnel soit employé par la Fondation et l'autre par la Ville n'est pas durable. Le personnel de la Bibliothèque de Genève pourrait aussi être concerné dans le cas d'un transfert de tâche.

### **Ne faut-il pas geler ce projet de loi-cadre en l'attente de précisions?**

Une députée (EAG) remarque que d'autres communes risqueraient de rencontrer des problèmes similaires concernant leur personnel et prévoit que cette réforme occasionnera de nombreuses incertitudes. Elle trouve difficile de voter ce projet de loi-cadre sans connaître les détails des lois spéciales et leurs implications et propose de le geler en attendant d'avoir des réponses à toutes les questions.

M. Kanaan souligne que ce projet de loi-cadre ainsi que l'essentiel des amendements de l'ACG et de la Ville de Genève font l'objet d'un accord avec le CE. C'est maintenant au Grand Conseil de se prononcer. Ce PL clarifie les règles du jeu mais il est important qu'elles soient acceptées par tous.

Il constate en outre que les communes ne veulent généralement pas plus de compétences et que l'intercommunalité n'est pas forcément plus simple à mettre en œuvre.

M<sup>me</sup> Salerno indique que ce projet touche aux structures qui ont mis des années à se constituer. Elle juge que la démarche ne doit pas être technocratique et qu'elle doit respecter ces équilibres. Elle précise que ce projet ne sera pas anecdotique dans la vie des gens.

Elle indique que le processus de réforme va donc prendre beaucoup de temps et rappelle qu'il a duré 8 ans dans le canton de Vaud. Il faut laisser du temps aux uns et aux autres sans quoi les oppositions risquent d'être nombreuses.

Elle questionne la légitimité démocratique d'un tel projet au regard de la participation aux élections.

Elle évoque l'IMAD et conseillerait de consulter les bénéficiaires avant.

Elle prévient que si l'allocation AVS/AI octroyée par la Ville de Genève à ses communiens (plus favorable que les autres communes) devait être supprimée par cette réforme, ce serait un *casus belli* entre la Ville et le canton.

**Comment peut être jugée l'efficacité de l'ACG ?** Un député (S) rappelle qu'il lui a fallu une année pour répondre au Conseil d'Etat et souligne que ce n'est dans l'intérêt de personne de jouer la montre dans ce dossier.

M<sup>me</sup> Salerno juge que si l'ACG n'est pas efficace c'est en raison du manque de moyens et du nombre élevé de communes qu'elle représente (45). Elle souligne le caractère bénévole des magistrats communaux. Ce système de milice n'est pas conciliable avec le rythme d'une administration cantonale.

**Le principe du projet de loi-cadre est-il acquis par la Ville?** Un député (S) remarque que sans quoi, la discussion sur les amendements s'avérerait compliquée.

M. Kanaan répond que la Ville est prête à discuter.

M<sup>me</sup> Salerno dit que le principe de loi-cadre n'est pas acquis et que le Conseil municipal est très réticent sur l'ensemble du projet.

Elle précise que le Conseil administratif n'est pas intéressé par une réforme qui ne va pas servir directement ses communiens et qui s'avère être un report de charge.

**La Ville de Genève souhaite-t-elle empêcher cette réforme ou au contraire la soutenir ?** Un député (MCG) fait remarquer que des charges propres aux communes pourraient aussi disparaître.

M. Kanaan répète que la Ville est prête à en discuter mais qu'il faut éviter de cumuler les angoisses. Il pense que si ce projet ne concernait que la Ville et le canton, le processus serait beaucoup plus simple. Le fait de devoir intégrer 45 communes rallonge nécessairement les débats.

Il aimerait pouvoir discuter de péréquation financière, évoquer les charges nouvelles que cette réforme pourrait signifier pour les communes.

Il termine en demandant quelle est la volonté du parlement de transférer des compétences vers les communes (question qui ne pourra être débattue qu'avec l'étude des lois spéciales).

### III. Débat et vote d'entrée en matière

Les auditions ont permis d'aborder bon nombre de points. Le débat d'entrée en matière qui se tient le 14 avril 2015 est donc assez succinct et se résume aux éléments suivants:

#### Eléments qui plaident en faveur de l'entrée en matière:

- Il faut une loi-cadre pour initier cette réforme, cadre qui facilitera les travaux à venir.
- La commission a effectué des auditions détaillées, bien que l'audition de la Ville révèle des positions différentes entre les Conseillers administratifs présents.
- Le temps est un paramètre important pour mener à bien cette réforme, dont il s'agit de tenir compte, mais les délais constitutionnels imposent un calendrier qu'il faut respecter.
- Des craintes sont perceptibles et compréhensibles s'agissant de la manière dont la question des "doublons" sera abordée, il faudra une grande clarté à cet égard.
- L'ACG attend une réponse du GC sur ce PL qu'elle soutient à 90%, les 10% concernent les amendements qu'elle a fait parvenir à la Commission.
- Les propositions de la Ville de Genève sont indépendantes de la position de la Ville de Genève.
- Ce projet ne pourra jamais avancer s'il fallait prendre en compte l'avis des Conseils municipaux des 45 communes.
- Le Grand Conseil doit prendre ses responsabilités.

#### Eléments jugés problématiques par certains député-e-s:

- La question du statut du personnel n'est pas claire.
- Des doutes sur la possibilité réelle de faire des économies.
- Le fonctionnement de l'ACG considéré comme pas optimal.
- L'ampleur totalement sous-estimée de cette réforme.
- L'absence de principes politiques permettant de définir le rôle de l'Etat et pas uniquement celui des communes.
- Le travail de consultation-concertation auprès des communes n'est pas mis en œuvre correctement

Conclusions de M. Longchamp:

- Le délai constitutionnel est un délai d'ordre, mais symboliquement aussi un délai de la dernière chance. Ce projet de réforme ne pourra se faire qu'avec une volonté hors du commun et la ferme conviction que c'est une réforme utile à notre canton.
- Des cantons bien plus grands que Genève ont opéré de telles réformes et avec satisfaction.
- Ce projet de loi-cadre est nécessaire pour fixer les règles.
- Un seul projet de réorganisation pour l'ensemble de l'Etat et qui décrirait tout dans les moindres détails n'est pas envisageable. Ce projet de loi-cadre ne comporte que 10 articles et a nécessité un an de discussions avec les communes.
- Il rappelle que le Conseil d'Etat s'implique de manière très importante puisque quatre d'entre eux siègent régulièrement pour traiter des diverses implications de cette réforme (social, culture, sport, mobilité...).
- L'entrée en matière sur ce PL lui permettra de poursuivre sur les lois spéciales à venir avec une énergie renouvelée.

Le Président passe au vote:

**Entrée en matière**

En faveur : **15** (1 EAG, 3 Soc, 1 Vert, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 0

Abstention: 0

**[ACCEPTÉE]**

**L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.** Le deuxième débat sera entamé lors de la séance suivante.

## IV. Deuxième débat - examen du projet de loi

Le deuxième débat a débuté lors de la séance du 21 avril et a nécessité 5 séances.

Tous les amendements transmis à la Commission par l'ACG et la Ville de Genève ont été scrupuleusement discutés à chaque article concerné.

### Lecture article par article

La parole n'étant pas demandée, le Président passe au vote.

#### a. Titre et préambule

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

#### b. Chap. I, dispositions générales

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

## Article 1

### Art. 1 But

La présente loi a pour but de fixer les principes généraux de la répartition des tâches de l'Etat entre le canton et les communes en application de l'article 133 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

## Article 2

### Art. 2 Principe général

<sup>1</sup> La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.

<sup>2</sup> Les tâches peuvent être exclusives, conjointes ou complémentaires.

L'**alinéa 1** suscite des réflexions sur le **principe de subsidiarité**. Une députée (EAG) rappelle l'interprétation selon laquelle, en cas de doute sur la priorité à donner aux principes de répartition (proximité, subsidiarité,

transparence, efficacité), priorité sera donnée au principe de subsidiarité lors de la pesée d'intérêt par le législateur. Ce principe étant imposé par la Constitution fédérale (art. 5a).

Un autre député (PDC) donne un exemple où le principe de subsidiarité devrait être mis en œuvre. Il évoque la longueur et la lenteur des procédures nécessaires à la pose de panneaux de circulation dans les communes. Il pense que cette tâche pourrait facilement être confiée aux communes.

Le Président passe au vote.

### Art. 2, al. 1 Principe général

<sup>1</sup> La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.

**[pas d'opposition, ADOPTÉ]**

A l'**alinéa 2**, une députée (PLR) s'interroge sur la signification d'une **tâche conjointe**. Un député (MCG) suggère de supprimer les tâches conjointes estimant que les tâches exclusives et complémentaires couvrent l'entier des situations possibles. Une députée (EAG) pense au contraire que pour mettre en œuvre certaines politiques publiques, le canton et les communes ne peuvent que travailler conjointement (exemple: petite enfance).

M. Longchamp précise que le terme "conjoint" est repris de l'article 133 de la Constitution. Il faut donc le définir. Comme exemple de tâches conjointes actuelles, il cite la politique de la petite enfance, la gestion des réseaux routiers, des cimetières ou du parascolaire bien que cette politique publique sera probablement appelée à évoluer dans le cadre de la réforme.

Un député (MCG) se dit satisfait que le terme "**tâche exclusive**" ait été introduit dans le projet de loi alors qu'il ne figure pas dans la Constitution. Il demande toutefois des exemples plus convaincants que ceux figurants dans l'exposé des motifs. Un amendement à l'alinéa 2 est déposé par le MCG.

Le Président passe au vote de l'amendement:

### Art. 2, al. 2 - Principe général - Amendement MCG

*Les tâches peuvent être exclusives, ~~conjointes~~ ou complémentaires.*

En faveur :	3 MCG
Contre :	9 (1 EAG, 3 Socialistes, 1 Vert, 1 PDC, 3 PLR)
Abstention:	3 (2 UDC, 1 PLR)

**[REFUSÉ]**

Le Président propose le vote de l'**article 2 dans son ensemble** :

En faveur :	<b>12</b> (1 EAG, 3 Socialistes, 4 PLR, 1 PDC, 1 Vert, 2 UDC)
Contre:	<b>3</b> (3 MCG)
Abstention:	<b>0</b>
	<b>[ACCEPTÉ]</b>

## Article 3

### Article 3 Définitions

<sup>1</sup> Le principe de proximité suppose que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche possible du citoyen.

<sup>2</sup> Le principe de subsidiarité suppose que le canton n'assume une tâche que dans la mesure où il peut mieux s'en acquitter que les communes.

<sup>3</sup> Le principe de transparence suppose que la répartition des compétences repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.

<sup>4</sup> Le principe d'efficacité suppose que le canton confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter en tenant compte de leur capacité générale à les assumer.

<sup>5</sup> Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que par une seule collectivité publique.

<sup>6</sup> Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination.

<sup>7</sup> Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une collectivité publique, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.

Le Président passe au vote :

### Art. 3, al. 1 Définitions



<sup>1</sup> Le principe de proximité suppose que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche possible du citoyen.

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

A l'**alinéa 2**, une députée (EAG) fait référence au **principe de subsidiarité** et déclare vouloir inverser la phrase de afin de lire « *Le principe de subsidiarité suppose que les communes n'assument une tâche que dans la mesure où elles peuvent mieux s'en acquitter que le canton* ». Elle trouve curieux que l'on introduise l'idée selon laquelle l'action du canton puisse être subsidiaire à celle de la commune. Plusieurs députés (MCG, PDC) abondent dans son sens.

Des précisions sont alors apportées par d'autres députés (PLR, S) sur la définition du principe de subsidiarité tel qu'appliqué en Suisse. Il est rappelé que ce principe sous-tend l'idée *qu'il ne faut pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut être fait avec plus d'efficacité à un niveau plus faible*. Cela implique que la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être attribuée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. En ce sens, la subsidiarité impose qu'une tâche ne soit accomplie au niveau cantonal que lorsque sa réalisation au niveau communal n'est pas garantie de manière optimale.

Le département précise que ce principe de subsidiarité figure dans les règles de répartition. Il sera appliqué dans le cadre de la réforme pour toutes les tâches touchées par cette dernière.

Un député (UDC) souligne alors le fait qu'il s'agit de définir qui fait le mieux le travail et se demande qui peut en décider.

M. Longchamp rappelle que c'est la loi qui organise les rapports entre canton et communes et que donc le Grand Conseil est compétent pour décider qui est plus à même de garantir la réalisation adéquate d'une tâche. Sur l'**alinéa 2**, il rappelle que l'ACG et le canton se sont mis d'accord sur cette rédaction. Inverser la phrase n'impliquerait aucun changement puisque la définition du principe de subsidiarité, elle, ne changera pas.

La députée (EAG), déclare retirer son amendement.

Le Président passe au vote :

### **Art. 3, al. 2 Définitions**

<sup>2</sup> Le principe de subsidiarité suppose que le canton n'assume une tâche que dans la mesure où il peut mieux s'en acquitter que les communes.

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

### Art. 3, al. 3 Définitions

<sup>3</sup> Le principe de transparence suppose que la répartition des compétences repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

Pour l'**alinéa 4**, un député (V) informe reprendre à son compte l'amendement initialement formulé par la Ville de Genève « **le principe d'efficacité suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter** ». Cet amendement va dans le sens de la définition du principe de subsidiarité adopté à l'**alinéa 2**. Un député (PDC) s'inquiète toutefois du fait que le terme "collectivité" ne soit pas précisé.

M. Longchamp indique que cet amendement ne pose pas de problème et que cette formulation n'exclut pas les communautés de communes, tout comme la formulation initiale qui ne l'exclut pas non plus.

Le Président passe au vote un amendement:

#### Art. 3, al. 4 - Amendement de la Ville de Genève repris par les Verts

*Le principe d'efficacité suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter.*

En faveur :	14 (1 Vert, 3 Socialistes, 3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 EAG)
Contre:	0
Abstention :	1 (1 PDC)

[ACCEPTÉ]

A l'**alinéa 5** une députée (S) indique vouloir reprendre la proposition d'amendement de l'ACG, modifié par la Ville, et qui reformule l'article initial comme suit: *Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées ~~uniquement que~~ par la ~~une~~ ou les ~~seule~~ collectivités publiques auxquelles elles sont attribuées. Des collectivités publiques peuvent collaborer pour l'exécution des tâches exclusives.*

Cette formulation ne convainc pas une partie des commissaires qui la jugent peu précise. Elle ne permet pas de distinguer le type de collectivité publique ni son niveau d'action (cantonal ou communal ou les deux). Une des motivations de ce projet concerne la lutte contre l'enchevêtrement, cette définition n'y contribuerait pas.

Un député (MCG) annonce vouloir prendre la reformulation de l'amendement faite par le département dans son commentaire et qui tient compte des préoccupations soulevées par l'ACG et la Ville de Genève. La version proposée par le département dit: *Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que ~~par une seule collectivité publique,~~ respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées.*

Il est relevé que le principe de collaboration communale est indépendant de la nature de la tâche et que de le préciser ici n'apporte rien de plus pertinent. Au terme de la discussion durant laquelle M. Longchamp recommande toutefois de s'en tenir à la version initiale. Les deux propositions sont retirées au profit de la formulation du PL.

Le Président passe au vote :

### **Art. 3, al. 5 Définitions**

<sup>5</sup> Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que par une seule collectivité publique.

**[pas d'opposition, ADOPTÉ]**

Un député (MCG) souhaite que l'**alinéa 6** soit complété afin que soit explicitement indiqué que la loi détermine les tâches conjointes. L'ajout proposé est le suivant: *La loi **détermine ces tâches et fixe les principes de cette leur coordination.***

Ce député craint que sans précision dans une loi, une tâche soit réputée conjointe à chaque fois qu'il n'aura pas été possible de se mettre d'accord sur son attribution. Il note par exemple le cas des tâches sociales qui ont été retirées de la compétence communale. Au fil du temps, il constate toutefois que des communes reprennent des tâches de cette nature. Il estime qu'en clarifiant l'alinéa 6, ce travers pourra être évité. Une députée (EAG) fait remarquer que ce seront les lois spéciales qui les détermineront. Un autre député (PLR) constate qu'il faudrait alors aussi préciser ce principe dans chaque alinéa. Pour le département, M. Flaks confirme que les lois spéciales permettront de définir la nature des tâches et que le principe de coordination est déjà indiqué, il ne voit dès lors pas très bien ce que cet amendement pourrait améliorer.

Le Président passe au vote un amendement:

**Art. 3, al. 6 - Amendement MCG**

*Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi **détermine ces tâches** et fixe les principes de ~~ette~~ leur coordination.*

En faveur :	3 (3 MCG)
Contre :	<b>5</b> (4 PLR, 1 PDC)
Abstention :	7 (3 Socialistes, 1 Vert, 2 UDC, 1 EAG)

**[REFUSÉ]**

Le Président passe au vote de **l'alinéa 6 du projet initial** :

En faveur:	<b>11</b> (2 UDC, 4 PLR, 1 EAG, 1 Vert, 3 Socialistes)
Contre:	3 (3 MCG)
Abstention:	0

Le PDC ne prend pas part au vote.

**[ACCEPTÉ]**

Concernant **l'alinéa 7**, M. Longchamp déclare d'emblée que certaines tâches se doivent d'être complémentaires. Il concède que le fait d'être complémentaire suppose que l'on accepte des doublons. Toutefois, ces tâches complémentaires sont peu nombreuses. L'exemple qu'il cite concerne l'aide au développement pour laquelle la politique cantonale est complétée par celle des communes.

Un député (MCG) souhaite alors que soit soumise au vote la formulation de l'ACG: *Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une **ou plusieurs** collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.* Il est suivi par d'autres commissaires (V).

Le Président met au vote l'amendement:

**Art. 3, al. 7 - Amendement de l'ACG repris par le MCG**

*Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une **ou plusieurs** collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques,*

En faveur :	<b>14</b> (4 PLR, 3 Socialistes, 2 UDC, 1 PDC, 1 Vert, 3 MCG)
Contre:	0
Abstention:	0
L'EAG ne prend part au vote.	
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

Le Président passe au vote de **l'article 3 tel qu'amendé dans son ensemble** :

En faveur :	<b>12</b> (4 PLR, 3 Socialistes, 2 UDC, 1 PDC, 1 Vert, 1 EAG)
Contre:	1 (1 MCG)
Abstention :	2 (2 MCG)
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

## Article 4

### Art. 4 Délégation

<sup>1</sup> Chaque collectivité publique peut déléguer l'exécution d'une tâche lui incombant à une autre collectivité publique ou à un établissement autonome au moyen d'un contrat de prestations.

<sup>2</sup> Lorsque le canton délègue l'exécution d'une tâche, le contrat de prestations doit respecter les règles de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005.

A **l'alinéa 1**, une députée (S) signale vouloir reprendre l'amendement de la Ville de Genève pour **l'alinéa 1**: *Chaque collectivité publique peut déléguer l'exécution d'une tâche lui incombant à une autre collectivité publique ou à une entité de droit public ou privé. ~~établissement autonome au moyen d'un contrat de prestations.~~*

Un commissaire (MCG) se dit surpris par la proposition de la Ville de Genève qui ouvrirait la porte à la privatisation de tâches.

Un député (UDC) demande si le terme "**établissement**" du PL initial est approprié. Il trouve cette mention limitative. M. Longchamp indique que ce terme provient de la loi sur les établissements autonomes.

L'amendement de la Ville de Genève n'est pas partagé par le Conseil d'Etat. Il comprend toutefois le souci de ne pas exclure la délégation. C'est pourquoi le département propose la formulation suivante: *Chaque collectivité publique peut déléguer l'exécution d'une tâche lui incombant à une autre collectivité publique ou à une entité de droit public ou privé. **En***

*cas de délégation à une entité de droit privé, un contrat de prestations est obligatoire.* Cet amendement a été rédigé par le département en réponse aux amendements de l'ACG et de la Ville, toutefois, la formulation initiale lui convient mieux.

L'amendement de la Ville est retiré par une autre députée (S).

Un autre député (MCG) demande ce qu'il faut comprendre de la référence au **contrat de prestations**. M. Longchamp répond qu'il s'agit d'un simple rappel, toutes les règles sur les contrats de prestations émanant de la LIAF. Il rappelle que tous les établissements autonomes ont des contrats de prestations. Un député (V) demande si le contrat de prestations ne s'applique qu'à un établissement autonome et non aux communes. M. Flaks précise que la LIAF exclut les communes de son champ de compétence.

Une députée (PLR) demande si les communes pourront encore confier le ramassage des déchets à une entité privée. M. Longchamp confirme et précise que ce serait ici une tâche conjointe dont la loi est cantonale et la réglementation communale.

Au vu du fait que l'ensemble des dispositions relatives au contrat de prestations figure dans la LIAF, une commissaire suggère de supprimer **l'alinéa 2**. M. Longchamp n'a pas d'objection à cette suppression, il confirme qu'il ne s'agit que d'un rappel.

Le Président passe au vote de l'alinéa 1 tel qu'issu du PL:

#### **Art. 4, al 1. Délégation**

<sup>1</sup> Chaque collectivité publique peut déléguer l'exécution d'une tâche lui incombant à une autre collectivité publique ou à un établissement autonome au moyen d'un contrat de prestations.

En faveur :	<b>15</b> (1 EAG, 3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC, 1 Vert, 3 Soc.)
Contre:	0
Abstention :	0
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

Le Président passe au vote de l'amendement sur l'alinéa 2:

#### **Art. 4, alinéa 2 - Amendement PLR: pour la suppression de l'al. 2**

En faveur :	<b>12</b> (1 EAG, 2 MCG, 1 UDC, 4 PLR, 1 PDC, 1 Vert, 2 Soc.)
Contre:	0
Abstention:	1 Socialiste
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

Le Président passe au vote de **l'article 4 tel qu'amendé dans son ensemble** :

En faveur :	<b>14</b> (1 EAG, 2 MCG, 1 UDC, 4 PLR, 1 PDC, 1 Vert, 3 Soc)
Contre :	<b>0</b>
Abstention :	<b>0</b>
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

## Article 5

### Art. 5 Surveillance

- 1 Le Conseil d'Etat surveille la mise en oeuvre de la répartition des tâches.
- 2 Il peut annuler, par voie d'arrêté, les lignes budgétaires ne respectant pas la répartition des tâches telle que prévue par la loi, après avoir mis en demeure les collectivités et institutions publiques de respecter la législation en vigueur dans un délai de 30 jours.

Le Président passe au vote :

### Article 5 Surveillance

#### Art. 5, al. 1 Surveillance

- 1 Le conseil d'Etat surveille la mise en œuvre de la répartition des tâches.

**[pas d'opposition, ADOPTÉ]**

L'**alinéa 2**, un député (PLR) aimerait proposer de reprendre la proposition de l'ACG qui consiste à supprimer "**les institutions**". Une discussion s'en suit, des députés voulant savoir ce que recouvre exactement cette désignation. Une députée (EAG) aimerait savoir si les communautés de communes sont considérées comme des institutions. M. Longchamp dit tout d'abord n'avoir aucune objection à cette suppression. Il répond ensuite que les communautés de communes seraient de plein droit soumises à cette loi. S'il y a un budget d'une communauté de communes, qui a forcément un lien avec les budgets des communes qui en sont membres, celui-ci peut également être invalidé. La même députée souhaite savoir à quoi correspondent les institutions publiques, ce à quoi il lui est répondu que ce sont par exemple des fondations

immobilières. Elle considère alors que ces dernières devraient être astreintes à la même rigueur que les collectivités publiques.

Le Président passe au vote un amendement :

**Art. 5, al. 2 – Amendement de l’ACG, repris par le PLR**

<sup>2</sup> *Il peut annuler, par voie d’arrêté, les lignes budgétaires ne respectant pas la répartition des tâches telle que prévue par la loi, après avoir mis en demeure les collectivités ~~et institutions~~ publiques de respecter la législation en vigueur dans un délai de 30 jours.*

En faveur : **13** (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : **0**

Abstention : **2** (1 EAG, 1 UDC)

**[ACCEPTÉ]**

Le Président met aux voix **l’article 5 ainsi amendé dans son ensemble** :

En faveur : **13** (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : **0**

Abstention : **2** (1 EAG, 1 UDC)

**[ACCEPTÉ]**

Un député (V) fait remarquer que la Ville de Genève propose deux amendements nouveaux (5bis, 5ter), il aimerait savoir s’ils doivent être attribués au chapitre II en cas d’adoption par la commission. M. Longchamp acquiesce.

## **Chapitre II - Dispositions finales et transitoires**

Un député (PDC) indique vouloir la modification du titre du chapitre II et reprend à son compte l’amendement de l’ACG.

Le Président passe au vote un amendement :

**Chapitre II – Titre, Amendement de l’ACG, repris par le PDC**

**~~Dispositions finales et transitoires~~ Mise en œuvre**

En faveur : **13** (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : **0**

Abstention : **2** (2 UDC)

**[ACCEPTÉ]**



Les deux amendements transmis par la Ville de Genève traitant de **Concertation (5 bis)** d'une part et des **modifications des lois spéciales (5 ter)** d'autre part sont passés en revue. Ces deux amendements avaient été proposés comme ajout à l'article 5 mais concernent en fait le Chapitre II. D'où leur traitement à ce stade des travaux.

L'amendement **5bis Concertation** est repris par une députée (S). Il suscite une large discussion. Cet amendement prévoit que : ***A toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches, les autorités cantonales compétentes veillent à ce que les communes:***

- ***Soient informées des projets de décision et des éléments de motivation qui s'y rapportent,***
- ***Disposent d'un délai approprié pour faire valoir leur position sur ces projets et puissent soumettre tout contre-projet et argumentaire.***

Jugé abusif par un député (MCG), une députée (S) précise que le contexte, exposé par Mme Salerno dans son commentaire du 13 mars relatif aux amendements de la Ville de Genève, le justifie. Elle complète en disant qu'il ne s'agit pas d'un frein mais d'une garantie que les communes soient vraiment informées des projets et qu'elles aient des délais appropriés. Une autre députée (S) souligne que c'est le refus de cet amendement qui pourrait constituer un frein, en suscitant des réactions.

Un député (PLR) estime au contraire que cet amendement trahit une certaine méfiance de la part de cette commune à l'égard de ce projet de loi. Cette proposition n'a d'ailleurs pas été retenue par l'ACG d'une part, et d'autre part, affirmer que le refus de cet amendement pourrait modifier l'attitude de cette commune démontre bien, qu'au-delà des considérations constitutionnelles auxquelles il est fait référence, il y a bel et bien une volonté de freiner les débats en les complexifiant à outrance.

Une députée (EAG) se dit désarçonnée par un tel amendement qui donne l'impression d'une compétition entre les pouvoirs. Elle est attachée au principe de consulter les collectivités qui seront touchées par cette réforme mais ne souhaite pas soutenir un amendement qui générerait une somme de travail faramineuse. Elle rappelle que cette réforme vise à simplifier et clarifier les rôles, pas à complexifier les processus.

Un député (MCG) voit dans l'alinéa 2 la porte ouverte à des dérives et des blocages. De plus, donner la possibilité à chaque commune de faire un contre-projet, revient à leur octroyer des compétences de législateur.

Un député (S) aimerait des précisions sur l'art. 2, al. 2 (LAC). M. Zuber explique que la LAC fixe le principe que les communes soient consultées. Il

peut y avoir des exceptions. Dans le cas de ce PL, l'ACG et les communes font partie des discussions mensuelles avec le CE.

M. Longchamp revient sur les faits tout en précisant que cet amendement n'est pas anodin. Il rappelle que l'ACG ne reprend pas cette proposition. Il informe les commissaires que depuis 14 mois le CE se concerta avec l'ACG de manière inégale afin de pouvoir présenter des trains de lois dans les temps. Que l'ACG est son interlocuteur institutionnel officiel. Cette manière de faire est la seule viable; elle a d'ailleurs permis de mettre fin au bal des amendements contraires proposés parfois par les mêmes personnes mais sous d'autres papiers en-tête. La notion de « délai approprié » pose un vrai problème d'appréciation. M. Longchamp se demande s'il faudra laisser le Tribunal fédéral décider ce qu'est un délai approprié. Il indique qu'on peut aisément arriver au terme de la législature avant que le Tribunal fédéral n'ait pu indiquer si la façon de se concerter avec les communes était conforme. Il rappelle enfin que la concertation n'est ni de la cogestion, ni la recherche du plus petit dénominateur commun. Enfin, il signale aux commissaires que la Ville de Genève était saisie elle-même par son Conseil municipal d'un texte indiquant que celui-ci devait être consulté. On comprend aisément les conséquences d'une telle consultation si la forme prévoyait le référendum facultatif (ce qui est possible pour des préavis, y compris non contraignants, en matière d'aménagement) : cette réforme pourrait être stoppée sur le champ.

Il complète en disant que l'amendement paraît beau et simple, mais que ses conséquences juridiques sont très claires. Il suggère de s'en tenir aux dispositions existantes dans la constitution (art. 135) et dans la LAC (art.2, al.2).

Une députée (S) explique que cet amendement avait d'abord été rédigé par l'ACG avant qu'elle renonce à le présenter. Elle indique que le but est d'assurer le temps nécessaire aux communes pour qu'elles puissent réagir. Le terme « contre-projet » est sans doute un peu abusif mais involontaire. Un député (V) annonce soutenir cet amendement et vouloir déposer un autre amendement s'il n'était pas adopté. Ce dernier n'indiquerait pas de délai et permettrait de ne consulter que les communes concernées.

Un député (PDC) se dit très opposé à cet amendement tout comme à la proposition de son préopinant. Il rappelle que les communes ont été largement consultées au travers de l'ACG et qu'elles seront à nouveau sollicitées par l'ACG à l'occasion des lois spéciales. En outre, il s'oppose au fait que seules certaines communes puissent être consultées. Toutes les communes sont concernées par cette réforme, elles doivent donc toutes être

consultées. Dans cette perspective, l'ACG est l'interlocuteur officiel et non pas certaines communes.

Un député (MCG) juge que vouloir mettre de la concertation à chaque étape constitue quand même une défiance à l'égard de réformes qui doivent être menées d'une manière ou d'une autre. Il indique qu'il s'oppose à l'amendement de la Ville et à la proposition du député (V).

Le Président passe au vote les amendements:

**Art. 5 bis Concertation (nouveau) – Amendement de la Ville de Genève, reprise par les Socialistes**

*A toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches, les autorités cantonales compétentes veillent à ce que les communes :*

- *Soient informées des projets de décision et des éléments de motivation qui s'y rapportent,*
- *Disposent d'un délai approprié pour faire valoir leur position sur ces projets et puissent soumettre tout contre-projet et argumentaire.*

En faveur :	3 (2 S, 1 Ve)
Contre :	10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Abstention :	2 (1 EAG, 1 S)

**[REFUSÉ]**

Le Président passe au vote d'un amendement proposé par le groupe des Verts :

**Art. 5 bis Concertation (nouveau) – présenté par les Verts**

*Les autorités cantonales s'assurent de la consultation des communes à toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches. Les autorités cantonales consultent plus particulièrement les organes représentatifs, dont l'ACG au sens de la LAC, ainsi que les communes individuelles particulièrement touchées par les projets de décision concernés ».*

En faveur :	5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)
Contre :	10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Abstention :	0

**[REFUSÉ]**

Un député (S) annonce présenter un sous-amendement à l'amendement refusé, qui remplacerait « à toutes les étapes » par « lors », moins contraignant.

M. Longchamp rend attentif les commissaires que cette formulation pourrait vouloir signifier que les travaux du Grand Conseil devraient être suspendus à la fin du deuxième débat par exemple pour faire une consultation. Et de réitérer que les autorités compétentes sont le Grand Conseil et le Conseil d'Etat.

Une députée (PLR) constate qu'à force de modifications, la commission est en train de réécrire ce que la Constitution dit très clairement dans son article 135. Elle propose qu'il en soit donné lecture aux commissaires et qu'on s'en tienne à cela. Le Président donne lecture de l'article constitutionnel :

*Art. 135 Concertation*

<sup>1</sup> *Le canton tient compte des conséquences de son activité pour les communes.*

<sup>2</sup> *Il met en place un processus de concertation avec les communes, dès le début de la procédure de planification et de décision.*

Un député (S) intervient et dit que l'amendement ancre dans la loi ce que dit la Constitution mais de manière spécifique à ce cas particulier. Il garantit que le Conseil d'Etat, et pourquoi pas le Grand Conseil, veilleront à ce que les communes plus particulièrement touchées soient consultées. Il estime que la consultation est un minimum. Les commissaires savent que le fait de ne pas être consulté peut conduire à lancer un référendum.

Une députée (EAG) estime l'article constitutionnel suffisant.

Deux députés (MCG) et (PDC) aimeraient toutefois s'assurer que le processus de concertation sera bel et bien poursuivi pour les projets de lois spéciales.

M. Longchamp confirme en disant que c'est déjà le cas et précise que les discussions vont dans des degrés de détails inégaux.

Un député (S) ajoute que le Grand Conseil sera compétent pour auditionner les communes à l'occasion de l'étude des projets de lois spéciales. Il suggère aussi que le résultat de la consultation effectuée par le Conseil d'Etat soit annexé au projet de loi de sorte à ce que la commission s'épargne des auditions.

Le Président met aux voix le sous-amendement (S), créant un art. 5 bis :

**Art. 5 bis Concertation (nouveau) – sous-amendement à l'amendement Vert, présenté par les Socialistes :**

***Les autorités cantonales s'assurent de la consultation des communes à toutes les étapes lors de la procédure de répartition des tâches. Les autorités***

*cantonaux consultent plus particulièrement les organes représentatifs, dont l'ACG au sens de la LAC, ainsi que les communes individuelles particulièrement touchées par les projets de décision concernés ».*

En faveur :	4 (3 S, 1 Ve)
Contre :	<b>8</b> (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)
Abstention :	3 (1 EAG, 2 UDC)

**[REFUSÉ]**

Le débat se poursuit avec l'analyse de l'amendement **5ter** proposé par la Ville de Genève. Une députée (S) fait savoir qu'elle le reprend à son compte car il poursuit le but de donner une vision globale de tous les changements avant adoption.

M. Longchamp précise que cet amendement est contraire à l'accord auquel le Conseil d'Etat et l'ACG sont parvenus en comité de pilotage le 29 juin 2014, à la demande même de l'ACG, et confirmé lors de la séance du comité de pilotage du 15 janvier 2015. La volonté du comité de pilotage est de déposer plusieurs trains de lois afin de permettre au Grand Conseil de répartir son travail sur la durée. Ensuite, ces trains de lois devront être fusionnés pour faire l'objet d'un vote global sur l'ensemble des nouvelles répartitions en fin de processus. En outre, il ne faut pas exclure d'emblée que des accords plus rapides puissent obtenir une majorité avant la fin du processus et faire l'objet d'une loi distincte. Cet amendement impliquerait d'avoir une vision préalable négociée de l'ensemble du dispositif, ce qui est contraire à ce qui a été convenu avec l'ACG.

Un député (PLR) souhaite des précisions.

M. Longchamp précise que le Grand Conseil sera amené à se prononcer sur un certain nombre de lois. Pour autant que les articles 8 et 9 du PL 11585 soient adoptés, elles seront ensuite insérées provisoirement dans le fonds de régulation. Enfin, le Grand Conseil devra procéder à un vote final qui sera en quelque sorte la bascule fiscale. Le fonds de régulation servira à couvrir les dépenses le temps que l'ensemble du processus soit arrivé à son terme. Il faudra alors procéder à la bascule fiscale qui sera soumise à l'approbation du Grand Conseil, mais aussi, le cas échéant, à un référendum. M. Longchamp signale que ce mécanisme a été proposé par le Conseil d'Etat. Il a donc de la peine à comprendre certains procès d'intention qui lui sont faits sur ce point.

Un député (V) demande comment les débats du Grand Conseil seront organisés s'agissant des lois spéciales. Il indique qu'il déposera un amendement pour qu'elles soient toutes votées lors d'une même séance.

Un député (PLR) répond qu'il n'est pas possible de dicter dans une loi la manière dont le Grand Conseil doit la traiter.

Le Président indique avoir déjà eu des discussions avec Mme le Sautier et le Bureau du Grand Conseil. Différentes options sont encore à l'étude.

Un député (MCG) aimerait s'assurer qu'un seul référendum ne permettra pas de remettre toutes les lois en question.

M. Longchamp fait remarquer que la loi de la bascule fiscale ne pourra qu'être unique. Il évoque que par ailleurs le principe d'unité de matière devra être respecté. Enfin, il rappelle que le peuple a toujours le dernier mot.

Le Président met aux voix l'amendement de la Ville de Genève repris par le député (S), créant un article 5 ter :

**Art. 5 ter Modification des lois spéciales (nouveau) - Amendement de la Ville de Genève, repris par les Socialistes, créant un article 5 ter :**

*Les modifications aux lois instituant les tâches publiques, destinées à fixer la répartition des compétences en vertu des principes exposés ci-dessus, font l'objet d'une loi unique ».*

En faveur :	4 (3 S, 1 Ve)
Contre :	11 (1 EAG, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Abstention :	0
	<b>[REFUSÉ]</b>

## Article 6

### Article 6 Planification du transfert des tâches

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une planification des transferts de tâches est effectuée par le Conseil d'Etat.

Un amendement proposé par l'ACG et la Ville de Genève modifie l'article 6 comme suit: ~~*Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une*~~ *Une planification des transferts de tâches est effectuée par le Conseil d'Etat d'entente avec les communes.* Au vu des propositions d'amendement de l'ACG et de la Ville à l'article 7, le département suggère d'utiliser ici le terme de concertation, par souci de cohérence. Un député (PDC) signale reprendre le commentaire du Conseil d'Etat sous forme d'amendement qui dirait: *Une planification des transferts de tâches est effectuée par le Conseil d'Etat en concertation avec les communes.*

Une députée (EAG) estime qu'il y a dans cet article une imprécision. Elle relève que cet article suggère qu'à l'entrée en vigueur de la loi-cadre, une planification du transfert des tâches devra être faite. Or, ce sont les lois spéciales qui détermineront la nature des tâches à transférer, information qui ne sera pas encore connue à l'entrée en vigueur de la loi-cadre.

M. Longchamp souligne que la proposition soutenue par le Conseil d'Etat est l'article initial. Son commentaire visait à rendre attentif la commission que l'amendement proposé par l'ACG et la Ville impliquerait un mécanisme de codécision des communes. Or, le CE et l'ACG sont déjà en discussion sur les questions de planification. Si une autre formulation devait être trouvée pour répondre à la problématique de planification, il proposerait alors de supprimer la référence au transfert de tâches dans le titre et dans l'article initial: *une planification ~~des transferts de tâches~~ est effectuée par le Conseil d'Etat.*

Le député (PDC) annonce alors se rallier à cette proposition en ajoutant le principe de concertation. L'amendement qu'il propose est donc le suivant :

Art. 6 Planification ~~du transfert des tâches~~

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une planification ~~des transferts de tâches~~ est effectuée par le Conseil d'Etat **en concertation avec les communes.**

Un député (S) annonce reprendre à son compte l'amendement de l'ACG.

Le Président met aux voix en premier l'amendement le plus éloigné :

**Art. 6 Planification ~~du transfert des tâches~~ – Amendement du PDC, fondé sur le commentaire du Conseil d'Etat**

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une planification ~~des transferts de tâches~~ est effectuée par le Conseil d'Etat **en concertation avec les communes.**

En faveur : **10** (1 EAG, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : **5** (3 S, 1 Ve, 1 PDC)

Abstention : **0**

**[ACCEPTÉ]**

## Article 7

### Art. 7 Transfert des ressources

<sup>1</sup> Pour qu'une tâche puisse être transférée, le Conseil d'Etat fixe dans la planification la date effective ainsi que l'évaluation des coûts des tâches à transférer.

<sup>2</sup> L'évaluation des coûts peut faire l'objet d'une consultation auprès de la Cour des comptes.

<sup>3</sup> Lorsque le transfert d'une tâche implique des transferts d'actifs, ceux-ci sont évalués en tenant compte de leur état de vétusté. Le coût de la tâche transférée comprend aussi le coût de l'entretien et de la rénovation de ces actifs.

Une députée (S) indique prendre à son compte l'amendement de l'ACG et de la Ville de Genève pour **l'alinéa 1** qui ajoute le principe de concertation et précise qu'il s'agit des coûts directs et indirects.

M. Longchamp se demande si l'on va ajouter « en concertation avec les communes » à chaque disposition. Sur quoi la députée (S) rappelle que l'amendement 5bis sur la concertation a été refusé. Une députée (EAG) rétorque que ce principe a été ajouté à l'article 6. Un député (PLR) confirme qu'il est inutile de répéter à l'infini le principe de concertation, cela ne lui donnera pas plus de poids.

Une députée (EAG) se dit en revanche favorable à la précision sur les « coûts directs et indirects » et propose un amendement dans ce sens.

Le Président met aux voix un amendement :

### Art. 7, al. 1 – Amendement de l'ACG et de la Ville de Genève, repris par les Socialistes

*<sup>1</sup> Pour qu'une tâche puisse être transférée, le Conseil d'Etat, en concertation avec les communes, fixe dans la planification la date effective ainsi que l'évaluation des coûts **directs et indirects** des tâches à transférer.*

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

**[REFUSÉ]**



Le Président met aux voix un amendement :

**Art. 7, al. 1 – Sous-amendement à l'amendement de l'ACG et de la Ville de Genève, repris et modifié par EAG**

*<sup>1</sup> Pour qu'une tâche puisse être transférée, le Conseil d'État, ~~en concertation avec les communes~~, fixe dans la planification la date effective ainsi que l'évaluation des coûts **directs et indirects** des tâches à transférer.*

En faveur : **15** (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : **0**

Abstention : **0**

**[ACCEPTÉ]**

L'**alinéa 2** du projet initial prévoit que "L'évaluation des coûts peut faire l'objet d'une consultation auprès de la Cour des comptes". Une députée (S) indique vouloir reprendre la proposition de l'ACG et la Ville de Genève visant à supprimer la référence à la Cour des comptes de l'alinéa 2 et le mettre dans un alinéa suivant du même article (n° 3) en ajoutant la précision que cette dernière peut être saisie par le canton et les communes.

M. Longchamp avoue ne pas saisir la volonté de périphraser cet alinéa mais ne s'y oppose pas dans la mesure où la disposition dit exactement la même chose. La députée (S) précise que le nouvel alinéa prévoit que les communes peuvent aussi consulter la Cour de comptes. Ce à quoi une députée (PLR) répond que l'alinéa 2, tel que proposé dans le projet initial, est suffisamment clair et qu'il est donc inutile de donner ici une précision qui n'a pas lieu d'être. Les conditions de saisie de la Cour des comptes sont prévues dans la Loi sur la Surveillance de l'Etat, article 35.

Le Président met aux voix l'amendement :

**Art. 7, al. 2 – Amendement de l'ACG et de la Ville de Genève, repris par les Socialistes qui vise à supprimer l'al.2 et ajouter un nouvel alinéa**

~~2 L'évaluation des coûts peut faire l'objet d'une consultation auprès de la Cour des comptes.~~

*(a.1 à définir) **La Cour des comptes peut être consultée par le canton et par les communes au sujet des évaluations prévues dans le présent article.***

En faveur : **4** (3 S, 1 Ve)

Contre : **10** (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : **1** (1 EAG)

**[REFUSÉ]**

Le Président met alors aux voix **l'article 7, alinéa 2 du projet initial**:

2 L'évaluation des coûts peut faire l'objet d'une consultation auprès de la Cour des comptes.

En faveur : **10** (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : **0**

Abstention : **5** (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

**[ACCEPTÉ]**

Les débats concernant **l'alinéa 3** se poursuivent durant la séance du 2 juin et débutent par une confusion quant à l'alinéa devant être traité. Les propositions de modifications apportées par l'ACG et complétées par la Ville de Genève présentent des réorganisations du contenu des alinéas, des renumérotations et des ajouts, de sorte qu'une partie des débats a dû être consacrée à s'accorder sur les objets à traiter. D'autre part, plusieurs commissaires non attitrés à la commission (2S et 1 EAG) ont effectué un remplacement lors de cette séance, alors que la commission devait poursuivre sur un article initié la semaine précédente. Cela a conduit à un certain flottement dans les discussions dû à la compréhension lacunaire du présent projet de loi par ces personnes. Situation qui a fait réagir un député (PLR). Il a rappelé aux partis qu'il serait préférable de déléguer les mêmes commissaires. Des échanges irrités s'en sont suivis, un député (MCG) insinuant des copinages entre partis au vu des discordances perceptibles sur cet article 7; sur quoi un député (PLR) a rappelé que tous les partis se sont engagés de bonne foi dans ce projet et qu'il est évident que des divergences apparaissent, c'est le rôle de cette commission de trouver des solutions. Un député (S) s'avoue dérangé par les propos de son préopinant (MCG)...

Les commissaires poursuivent finalement avec l'étude de **l'alinéa 3** du projet initial et des propositions d'ajout formulées par la Ville de Genève.

Un député (V) remarque que la deuxième phrase de ce nouvel alinéa « *le coût de la tâche transférée comprend aussi le coût de l'entretien et de la rénovation de ces actifs* » est compensée par l'amendement voté à l'alinéa 1 et qui intègre déjà les coûts directs et indirects. Le Président suggère que ces corrections soient effectuées au 3e débat.

Le Président met au vote **l'article 7, alinéa 3 du projet initial** :

<sup>3</sup> Lorsque le transfert d'une tâche implique des transferts d'actifs, ceux-ci sont évalués en tenant compte de leur état de vétusté. Le coût de la tâche transférée comprend aussi le coût de l'entretien et de la rénovation de ces actifs.

En faveur :	<b>11</b> (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG, 1 EAG, 1 PDC)
Contre :	0
Abstention :	4 (3 Socialistes, 1 Vert)
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

Une proposition de la Ville de Genève d'ajouter un alinéa 4 est reprise par un député (S). Cet ajout vise à préciser que « *Lorsqu'une tâche précédemment exercée par le canton est attribuée à plusieurs communes, la clé de répartition des ressources y relatives entre les communes est définie par la loi modifiant les compétences* ».

A des demandes d'explications sur cet ajout, un député (S) comprend que la Ville demande une inscription de la clé de répartition dans la loi de modification des compétences. Une autre députée (S) suggère que cet amendement vise à prendre en considération les capacités financières des communes.

M. Longchamp rappelle que les questions financières sont traitées dans les articles 8 et 9. Cet amendement amène une confusion totale. Il ajoute qu'il appartient aux communes de décider du mode de répartition des charges et que le Conseil d'Etat interdirait une répartition grossière ou léonine.

M. Flaks rappelle que la répartition des coûts entre communes est pour le moment du ressort exclusif des communes. Il ajoute qu'il n'y a pas de clé de répartition fixée par la loi aujourd'hui.

Une députée (PLR) ajoute que dans le cadre de collaborations intercommunales, les conventions passées entre les communes peuvent être changées à tout moment. Cette flexibilité assure une certaine réactivité. Cet amendement imposerait que chaque ajustement doive passer par une modification législative. Elle ne peut pas y souscrire. Un autre député (PLR) ajoute qu'il convient de laisser les communes décider de la manière dont la tâche doit être financée. Il ajoute que c'est un aspect qui relève de l'autonomie des communes et du renforcement de cette autonomie.

Une députée (EAG) propose alors de modifier l'amendement de la Ville en précisant que cette compétence revient aux communes. Un député (PLR) fait remarquer de l'inutilité de cet ajout. La députée (EAG) confirme tout de même sa proposition.

Le Président met aux voix l'amendement :

**Art. 7, ajout d'un alinéa – Amendement de la Ville de Genève, qui vise à ajouter un al.4, repris et modifié par EAG**

*Lorsqu'une tâche précédemment exercée par le canton est attribuée à plusieurs communes, la clé de répartition des ressources y relatives entre les communes est déterminée par la loi modifiant les compétences laissée à l'appréciation des communes*

En faveur :	5 (1 EAG, 1 PDC, 3 PLR)
Contre :	7 (3 MCG, 2 UDC, 2 Socialistes)
Abstention :	3 (1 PLR, 1 Socialiste, 1 Vert)

**[REFUSÉ]**

Un député (V) propose alors que la répartition des ressources entre communes soit précisée dans la loi modifiant les compétences.

M. Flaks souligne que cette proposition atténue l'autonomie des communes actuellement en vigueur.

Le Président met aux voix l'amendement :

**Art. 7, ajout d'un alinéa – Amendement de la Ville de Genève, qui vise à ajouter un al.4, repris par les Verts**

*Lorsqu'une tâche précédemment exercée par le canton est attribuée à plusieurs communes, la clé de répartition des ressources y relatives entre les communes est déterminée par la loi modifiant les compétences*

En faveur :	4 (1 Vert, 3 Socialistes)
Contre :	11 (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC, 1 EAG)
Abstention :	0

**[REFUSÉ]**

Le député (S) signale s'être rallié à l'amendement proposé par les Verts.

Le Président passe alors au vote de **l'article 7 tel qu'amendé dans son ensemble** :

En faveur :	10 (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)
Contre :	2 (2 Socialistes)
Abstention :	3 (1 Socialiste, 1 EAG, 1 Vert)

**[ACCEPTÉ]**

## Article 8

### Art. 8 Fonds de régulation

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat institue un fonds de régulation pour assurer le financement des tâches transférées.

<sup>2</sup> Les entités dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'adoption d'une bascule fiscale.

Le titre et le premier alinéa ne suscitent aucune discussion.

Le Président passe au vote :

### Art. 8 Fonds de régulation

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat institue un fonds de régulation pour assurer le financement des tâches transférées.

[pas d'opposition, ADOPTÉ]

L'**alinéa 2** a suscité une discussion nourrie sur deux points:

La signification du mot "*entité*" et la question de *l'indexation des coûts des tâches transférées*.

### Entité versus collectivité publique

S'agissant du mot « *entité* », une députée (PLR) remarque que jusqu'ici, le projet de loi parle de « collectivité », elle aimerait savoir pourquoi ce changement.

M. Longchamp indique que ce choix confère plus de souplesse et précise qu'il s'agit ici uniquement d'entités publiques. Il explique par exemple que des régies publiques peuvent assumer des tâches de l'Etat qui pourraient être reprises par des communes. L'exemple des fondations immobilières communales est aussi donné. Il complète en disant que si le GIAP devenait complètement cantonal, tout le budget s'y rapportant irait dans le fonds de régulation.

Un député (PLR) se demande si l'on ne pourrait pas dire « *les collectivités publiques et les entités* », car selon cette définition, les communes ne sont pas des entités mais des collectivités alors que les SIG feraient partie des entités. Il propose un amendement dans ce sens.

Un député (S) estime qu'une entité englobe tout, les collectivités et tout ce que l'on voudrait y mettre.

Par souci de clarté, M. Longchamp propose d'ajouter le terme « *publiques* » après « *entités* » mais préférerait s'en tenir à la version initiale du département.

Une députée (EAG) rappelle que le titre de ce PL parle du canton et des communes. Elle juge qu'introduire une notion incluant des tiers semble inapproprié. Il faudrait envisager un PL distinct pour régler ces cas. Elle s'oppose au terme « *entité* » et propose le terme « *collectivités publiques* », utilisé tout au long de ce PL.

Un député (MCG) se dit perplexe à l'égard de ces différentes propositions. Le terme « *collectivités publiques* » revêt aussi un caractère assez large. Un député (UDC) convient que les termes ont une importance particulière pour rester dans l'esprit de loi et qu'il est utile de se mettre d'accord sur cette définition. Un député (PDC) remarque que la réflexion devrait être plus profonde afin déterminer l'étendue de ces termes. La députée (EAG) comprend que toutes les entités citées relèvent de l'Etat, elle ne voit pas la raison de leur suggérer que certaines de leur tâches pourraient être transférées aux communes. Un commissaire (S) se rallie à ce propos et suggère que ce point soit repris au 3<sup>e</sup> débat. Le député (PLR) propose de retirer son amendement à condition d'obtenir les explications du département lors du 3<sup>ème</sup> débat. La députée (EAG) décide soumettre le sien.

L'amendement mis aux voix par le Président est le suivant:

**Art. 8, al. 2 - Amendement EAG**

<sup>2</sup> Les **entités collectivités publiques** dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'entrée en vigueur d'une bascule fiscale

En faveur :	7 (1 EAG, 4 PLR, 2 UDC)
Contre :	4 (2 MCG, 1 PDC, 1 Socialiste)
Abstention :	4 (2 Socialistes, 1 Vert, 1 MCG)

**[ACCEPTÉ]**

La question de *l'évolution des coûts* est discutée à la lumière de deux amendements. Celui de l'ACG ajoute une phrase en fin de l'alinéa 2: "*Dans ce cas, il est adapté chaque année à l'évolution des coûts de la tâche*".

La Ville de Genève le reprend mais en modifiant la dernière phrase de l'alinéa initial: « *Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'entrée en vigueur de la ~~l'adoption d'une~~ bascule fiscale. Dans ce cas, il est adapté chaque année à l'évolution des coûts de la tâche* ».

Un député (V) indique reprendre à son compte l'amendement de la Ville de Genève dont il souhaite modifier la dernière phrase pour préciser la nature des coûts soumis à réévaluation. Il propose donc: « *Dans ce cas, il est adapté chaque année à l'évolution des coûts de la tâche, si ceux-ci sont liés à l'évolution démographique, des coûts de la vie ou à d'autres mécanismes similaires* ».

Il est décidé de traiter d'abord l'amendement proposé par la Ville de Genève. La première et la deuxième phrase sont discutées séparément puisqu'elles renvoient chacune à des modifications spécifiques.

### La bascule fiscale versus une bascule fiscale

Sur la première phrase, M. Longchamp remarque que l'amendement de la Ville de Genève remplace « *une bascule fiscale* » par « *la bascule fiscale* ». Il explique que le département a précisément souhaité conserver une certaine souplesse afin de pouvoir s'adapter à la situation. Les processus seront longs et il n'est pas improbable de vouloir pratiquer une balance en deux temps. Le remplacement de « *adoption* » par « *entrée en vigueur* » ne pose pas de problème en revanche.

Le Président met alors au vote la modification « *entrée en vigueur* »:

#### Art. 8, al. 2 - Amendement de la Ville de Genève, repris par le Verts

<sup>2</sup> *Les entités dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à ~~l'adoption~~ l'entrée en vigueur d'une bascule fiscale.*

En faveur :	<b>15</b> (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 EAG, 1 PDC, 3 Soc., 1 Vert)
Contre :	0
Abstention :	0
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

Le Président met aux voix la modification « *la bascule fiscale* »:

#### Art. 8, al. 2 – Amendement de la Ville de Genève, repris par les Verts.

<sup>2</sup> *Les entités dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce*

montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'entrée en vigueur **de la** **bascule fiscale**.

En faveur :	5 (1 Vert, 1 EAG, 3 Socialistes)
Contre :	8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)
Abstention :	2 (2 UDC)

**[REFUSÉ]**

### Evolution des coûts de la tâche

L'amendement ACG et Ville de Genève « *Dans ce cas, il est adapté chaque année à l'évolution des coûts de la tâche* » introduit un nouveau mécanisme, visant à procéder à une indexation des coûts tout au long du processus, jusqu'à la bascule fiscale.

Le département, dans son commentaire sur cet amendement, précise que « la problématique de l'évolution des coûts d'une tâche transférée doit être examinée dans le cadre de l'évaluation du coût de la tâche (si celle-ci subit une hausse prévisible en raison de mécanismes sur lesquels l'autorité n'a pas d'influence directe). Elle ne doit pas faire l'objet d'une disposition spécifique et d'un mécanisme automatique lié au fonds de régulation. En effet, dans l'hypothèse d'une tâche transférée aux communes, celles-ci pourraient prendre des décisions conduisant à de fortes hausses, et il n'est pas concevable que le canton doive assumer »

Un député (PDC) aimerait des précisions sur les mécanismes d'évaluation des coûts prévus à l'article 7. Il donne à nouveau l'exemple du GIAP et rappelle que le coût de celui-ci ne pourra qu'augmenter pour suivre l'évolution démographique. Si le coût de cette tâche est évalué au temps T, qui devra payer la différence éventuelle entre le coût fixé au début de l'exercice et le coût réellement occasionné jusqu'au moment de la bascule?

M. Longchamp répond que c'est l'entité qui se voit attribuer une tâche qui aura la charge de l'assumer. Ainsi, si la tâche GIAP était entièrement transférée aux communes et qu'au moment du transfert elle ait été évaluée à 4 millions, le canton verserait 4 millions dans le fonds de régulation chaque année jusqu'à la bascule. Le surplus éventuel serait assumé par les communes. L'inverse serait aussi vrai, c'est ce que le canton fait déjà pour toutes les politiques défavorables que ce dernier assure, sans que personne ne remette cela en question. Les tâches qu'il doit assumer évoluent également. Enfin, il note que l'évaluation du coût de la tâche au moment du transfert revêt un caractère primordial puisqu'il devra tenir compte d'un certain nombre de paramètres. Raison pour laquelle, le recours à la Cour des comptes



a été prévu en cas de divergences sur ce point. En revanche, prévoir un mécanisme d'indexation pour réévaluer les coûts chaque année, c'est assurer des débats constants tant il est impossible de fonctionner au pro rata. M. Longchamp conclut enfin que l'amendement proposé par le député (V) revient à ouvrir la boîte de Pandore et il y est opposé.

Le commissaire (PDC) précise qu'il ne conteste pas le mécanisme mais souligne l'importance de cette explication, qu'il faudra bien faire comprendre aux magistrats communaux.

Un député (S) remarque qu'en cas d'augmentation du centime additionnel, il y aura logiquement référendum. Que se passera-t-il en cas de refus par le peuple? M. Longchamp souligne que c'est une loi cantonale soumise au référendum cantonal uniquement.

Le même député veut savoir à combien de temps est évaluée la durée totale du processus (jusqu'à la bascule fiscale) et ce qu'il adviendrait si le transfert d'une tâche n'était pas acceptée. M. Longchamp répond que 80% du travail aura été effectué dans les trois ans et il estime qu'il faudra autant de temps pour les 20% restants. Dans l'hypothèse d'un refus du transfert d'une tâche, c'est la situation ante qui prévaut, le peuple ayant toujours raison.

Une députée (S) estime que les communes qui prévoient une forte hausse démographique pourraient être réticentes à cette réforme. M. Longchamp répond que cet aspect ne relève pas de ce PL, que les communes qui sont appelées à construire sont dans des situations insoutenables actuellement.

Une commissaire (EAG) souligne tout de même que le vieillissement de la population est très coûteux, elle ne voit pas comment échapper à un mécanisme d'indexation.

Les travaux sur cet article se poursuivent lors de la séance suivante. Afin de répondre aux préoccupations liées à l'évolution des coûts, le département propose un amendement qui viendrait en alinéa 3: « *Le montant versé au fonds de régulation peut être adapté à la hausse ou à la baisse si le coût de la tâche varie de manière inhabituelle, imprévisible et indépendante des choix des autorités compétentes* ».

Une députée (EAG) se dit favorable à cet amendement mais demande quelles seront les bases statistiques pour ce calcul.

M. Favre indique que cet amendement est un complément à l'article 7 qui prévoit l'évaluation des coûts. Cette évaluation devra prendre en considération différents paramètres et tenir compte des évolutions planifiables pour les deux à trois années que dureront le fonds de régulation. L'amendement permet de modifier le montant versé au compte de régulation si des événements exceptionnels, qui n'auraient pas pu être anticipés,

indépendants de décisions délibérées prises par l'autorité compétente, devaient se produire. Le but de cet amendement est de pallier aux risques exceptionnels mais aussi d'éviter de tout remettre en question pour deux élèves de plus dans une commune.

A la question de savoir qui serait compétent pour valider de telles modifications, M. Favre précise que ce serait le Grand Conseil.

M. Flaks nuance en précisant qu'une situation inhabituelle pourrait se faire d'entente, sans forcément modifier une loi. Ces mécanismes devront être précisés dans les trains de lois. Ce qui fait dire à un député (UDC) qu'il ne serait pas favorable à ce que de telles décisions se prennent à la tête du client. M. Flaks ajoute que c'est une souplesse possible, qui permettrait d'éviter que le Grand Conseil n'ait à se prononcer chaque année.

Une députée (S) se demande comment sera évaluée une tâche dont l'évolution est prévisible.

M. Favre répond que la détermination au départ sera faite pour la durée totale et prendra en compte les évolutions planifiables. Il précise que la loi n'oblige pas de fixer un montant similaire chaque année. Si la prévision d'augmentation est démontrée, le montant peut être progressif. Par exemple 4 millions la première année, 5 millions la seconde année et 6 millions la dernière année.

Une députée (EAG) suggère qu'il y a une contradiction entre l'amendement du département et celui des Verts. Elle estime que les deux propositions s'opposent en cela que l'amendement des Verts prévoit la prise en compte de l'évolution de la conjoncture, ce qui n'est pas une évolution inhabituelle.

M. Favre précise que le coût de la vie figure parmi les paramètres de détermination du coût de la tâche en amont. Si le coût de la vie devait augmenter de manière inhabituelle sans que cela ait pu être planifié, l'amendement du département permettrait d'en tenir compte. Il n'y a donc pas d'opposition philosophique entre les deux amendements.

Un député (PDC) remarque que si une motion demandant l'élargissement du parascolaire de 6h du matin jusqu'à 20h était votée, il serait donc possible d'adapter les coûts pour répondre à cette évolution de l'offre.

M. Favre répond que cet amendement sera applicable dès le transfert de la tâche et jusqu'au moment de la bascule, soit durant les trois ans environ que devraient durer ce processus. Après cela, ce serait à l'autorité compétente d'assumer ses décisions. Le canton n'entrerait en matière que dans le cas de tâches complémentaires.

Un député (MCG) constate que c'est l'ACG qui est l'interlocuteur du Conseil d'Etat que donc les communes ne pourront pas discuter directement.

M. Flaks acquiesce et précise que la seule exception est le Ville de Genève avec laquelle des discussions bilatérales sont en cours.

Une députée (S) avoue ne pas comprendre comment la disposition de l'article 7 permettrait de procéder à une évaluation des coûts.

M. Favre répond que le mécanisme prévu par cet article doit mener à un résultat équilibré sans entraver les capacités de discussion du gouvernement et du Grand Conseil lorsqu'il sera question de définir les coûts.

M. Favre conclut en réaffirmant que le souci est d'éviter de refaire le travail d'évaluation chaque année, et de bien faire le travail en amont. Il ajoute que ce sont effectivement des paramètres planifiables qui seront intégrés dans les mécanismes prévus par la loi.

Le commissaire (V) retire alors son amendement, qui est repris par une députée (EAG).

Le Président met aux voix cet amendement :

**Art. 8, al. 2 – (ajout) - Amendement de la Ville de Genève, repris et retiré par les Verts, puis repris par EAG**

*Dans ce cas, il est adapté chaque année à l'évolution des coûts de la tâche, si ceux-ci sont liés à l'évolution démographique, des coûts de la vie ou à d'autres mécanismes similaires.*

En faveur :	1 (1 EAG)
Contre :	10 (1 PDC, 3 MCG, 1 UDC, 4 PLR, 1 Vert)
Abstention :	3 (1 UDC, 2 Socialistes)

**[REFUSÉ]**

Le Président met alors aux voix l'amendement :

**Art. 8, al. 3 – (nouveau) – Amendement du département**

*Le montant versé au fonds de régulation peut être adapté à la hausse ou à la baisse si le coût de la tâche varie de manière inhabituelle, imprévisible et indépendante des choix des autorités compétentes*

En faveur :	13 (1 EAG, 3 MCG, 4 PLR, 1 Vert, 1 UDC, 1 PDC, 2 Soc.)
Contre :	0
Abstention :	1 (1 UDC)

<b>[ACCEPTÉ]</b>
------------------

Le Président passe alors au vote de **l'article 8 tel qu'amendé dans son ensemble** :

En faveur :	<b>13</b> (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG, 1 UDC, 1 Vert, 2 Soc., 1 EAG)
Contre :	0
Abstention :	1 (1 UDC)
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

## Article 9

### Art. 9      Bascule fiscale

<sup>1</sup> Lorsque le Conseil d'Etat a déclaré la clôture du processus de transfert de tâches, une balance des évaluations des coûts des tâches transférées est effectuée en vue d'une bascule fiscale.

<sup>2</sup> Afin de pérenniser le système, le taux de l'impôt cantonal est ajusté à la hausse ou à la baisse de manière à compenser entièrement cette balance. L'imposition communale est adaptée de manière symétrique, à la hausse ou à la baisse, de manière à compenser entièrement le montant de cette balance.

<sup>3</sup> La modification des taux de centimes additionnels dans le cadre de cette bascule est fixée par une loi cantonale. Elle résulte d'une concertation entre le Conseil d'Etat et les communes. En cas d'échec de la concertation, la Cour des comptes est consultée.

Le titre de **l'article 9** Bascule fiscale fait l'objet d'une proposition d'amendement par le MCG: «Bascule fiscale finale», amendement finalement retiré suite aux explications du département. Il explique que cette loi-cadre devra permettre d'autres opérations de transfert ultérieures et qu'il ne faut donc pas la limiter à une bascule finale.

Une proposition d'amendement de la Ville de Genève est présentée pour **l'alinéa 1**, qu'un député (S) reprend à son compte. Il comporte deux modifications. La première retire la compétence au Conseil d'Etat de déclarer la **clôture du processus** de transfert pour laisser cette compétence indéterminée. La seconde limite le mécanisme de bascule fiscale à la seule adaptation des **taux d'imposition**.

Les conséquences de ces deux changements sont expliquées par le département, qui n'est pas favorable à cet amendement pour les raisons suivantes:

M. Favre remarque que la proposition de la Ville de Genève n'indique pas comment le terme du processus est constaté. Or, il faudra bien qu'une autorité déclare la clôture afin d'éviter des contestations.

Sur la deuxième modification à l'alinéa 1, il mentionne que le département ne souhaite pas limiter la capacité d'action du Grand Conseil, des communes ou du canton lors des discussions. Il rappelle qu'il existe d'autres mécanismes que le taux d'imposition, comme la taxe professionnelle, le fonds sur les personnes morales, etc... Il ajoute que l'on ne connaît pas à ce stade les tâches qui seront transférées. Il faut attendre que la bascule puisse être calculée pour mesurer d'éventuels impacts non souhaités et les corriger par les moyens appropriés.

A ces explications, le député (S) remarque que l'amendement parle du « *terme du processus* » et non de « *l'entrée en vigueur* ». M. Favre précise que ce sont deux notions différentes. Le transfert peut se faire sur plusieurs années et est ultérieur à l'entrée en vigueur de la loi.

Le député (S) demande des précisions sur la forme juridique de la clôture. Il lui est précisé que la disposition de clôture serait un arrêté du Conseil d'Etat et qu'il sera, de fait, ultérieur à l'entrée en vigueur.

Sur quoi le député (S) constate que l'arrêté du Conseil d'Etat est déterminant et demande s'il est possible d'introduire tout de même la proposition de la Ville. M. Favre acquiesce tout en précisant que cela n'apporte rien de plus au vu du fait que le fonds de régulation est constitué de la somme des montants des transferts jusqu'à la balance, qui sera opérée à la clôture. M. Flaks précise en outre qu'il n'est pas inenvisageable que des bascules intermédiaires soient réalisées.

Le Président met aux voix un amendement :

**Art. 9, al. 1 – Amendement de la Ville de Genève, repris par les Socialistes**

<sup>1</sup> ~~Lorsque le Conseil d'Etat a déclaré la clôture~~ **Au terme du processus de transfert des tâches, une balance des évaluations des coûts des tâches transférées est effectuée en vue d'une bascule fiscale de l'adaptation des taux d'imposition (bascule fiscale).**

En faveur :	2 (2 Socialistes)
Contre :	10 (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)
Abstention :	2 (1 Vert, 1 EAG)

**[REFUSÉ]**

La commission poursuit avec l'**alinéa 2** soumis à un amendement commun ACG/Ville de Genève et qui vise à remplacer « *impôt cantonal* » et « *imposition communale* » par « **centimes additionnels** » respectivement cantonaux et communaux. La commission reprend les discussions déjà entamées à l'alinéa 1.

M. Favre réitère qu'il est prématuré ici de limiter le mécanisme aux centimes additionnels et qu'il faut garder une marge de discussion. Il donne exemple de la taxe sur les propriétaires de chiens qui pourrait être modifiée sans passer par le centime additionnel. Il estime que limiter le mécanisme à la seule adaptation du centime additionnel pourrait entraîner des impacts imprévisibles pour les communes. Il rappelle enfin que c'est le Grand Conseil qui devra voter les modifications de centimes additionnels.

Un député (PDC) demande s'il ne faudrait pas dès lors préciser dans cet article 9 que d'autres sources d'imposition pourraient être impliquées.

M. Favre suggère que cet alinéa pourrait préciser que « l'imposition cantonale est ajustée à la hausse et à la baisse ».

Un député (S) observe qu'il ne faudrait pas imposer deux fois les collectivités. Cette préoccupation est partagée par une députée (EAG) qui aimerait avoir la garantie d'une part que le canton fournira le même effort que les communes et d'autre part qu'une hausse d'un côté engendrera simultanément une baisse de l'autre.

Un député (PLR) rappelle ici que le Conseil d'Etat a toujours dit que ces opérations seraient neutres en termes d'impôts. Il est en effet crucial que cette réforme n'augmente pas la charge fiscale. Ce principe doit être explicité et confirmé.

M. Favre répète que la proposition du Conseil d'Etat n'impliquera pas des hausses ou des baisses d'impôts. Il ajoute que l'idée est de transférer une tâche et les ressources idoines. Il observe que peu importe au citoyen de qui fournit la prestation, tant que celle-ci est fournie correctement. A la préoccupation de la commissaire (EAG) il précise qu'il est possible que les charges transférées au canton soient plus onéreuses que celles transférées aux communes. Mais il mentionne que personne ne sait pour le moment ce qu'il en sera au final. Il remarque que l'aspect certain de cette réforme, c'est le principe de symétrie entre les communes et le canton permettant d'éviter des impositions doubles. Il remarque que le vocabulaire est choisi, et qu'il est question d'une balance.

M. Flaks rappelle que la Cour des comptes pourra être saisie en cas de litige et que cette dernière donnera son avis.

Un commissaire (PLR) aimerait des précisions sur les centimes affectés. Il comprend que si une tâche impliquant un centime affecté devait passer aux communes, ce centime serait donc également transféré. M. Favre confirme.

Un député (MCG) prend l'exemple de l'IMAD qui n'est financé que partiellement par un centime additionnel affecté. Si l'IMAD devait être transféré aux communes, l'amendement ACG/Ville de Genève imposerait que seul le centime affecté soit transféré. Il juge donc la proposition du département plus pertinente.

Au vu de cette discussion, la commission, par la voix de son Président demande au département une nouvelle proposition pour cet alinéa ainsi que des explications chiffrées. Ces éléments sont discutés lors de la séance suivante (16 juin).

L'**amendement du département** vise à proposer une formulation qui prenne en considération les préoccupations des communes et celles évoquées par les commissaires, tout en n'aliénant pas les possibilités d'ajustements qui devront présider à l'établissement de la bascule.

M. Favre revient sur la question du centime additionnel et explique que certains effets pervers doivent bien être compris par les commissaires. Il rappelle que:

- les rendements diffèrent, impliquant des valeurs de centime différentes entre canton et communes qui ne pourront pas être compensées en se basant sur l'amendement proposé par l'ACG/Ville de Genève;
- le capital et le bénéfice ne sont pas taxés de la même manière au niveau cantonal à l'égard des personnes morales;
- que travailler sur les taxes n'implique pas de prendre en référence le centime;
- la part privilégiée de la fiscalité revient à la commune sur laquelle s'exerce l'activité, et il observe qu'un basculement symétrique des centimes impacterait cette part privilégiée et, dès lors, le contribuable;
- un basculement symétrique, même sans ces éléments, permettrait d'enrichir des communes favorisées au détriment d'autres;
- il remarque que le rendement du centime peut sensiblement varier d'une commune à l'autre et d'une année à l'autre.

M. Favre conclut qu'il est dès lors trop risqué de proposer un texte trop précis. Il complète son propos par un **exemple chiffré** préparé à l'attention des commissaires. La démonstration théorique est celle d'un basculement

symétrique, avec un montant de 10 millions versé aux communes pour financer leurs charges supplémentaires. Il précise que cela impliquerait - 0,38 centime cantonal, devant être compensés symétriquement dans les communes. Or, cette compensation symétrique, fondée uniquement sur le centime additionnel, impliquerait des impacts fort différents selon les communes. La conséquence de cette différence d'impact amène à l'observation que les communes les plus riches gagneraient et les communes les plus modestes perdraient. M. Longchamp ajoute alors que l'exercice ne serait pas neutre, alors que le but de cette loi-cadre est bien de procéder à un exercice sans impact sur les contribuables.

M. Favre remarque que cet exemple ne prend pas en compte l'imposition des personnes morales, et il observe que la symétrie ne suffirait pas à compenser ces impacts. Il complète en précisant que si des charges étaient transférées au canton, l'effet serait exactement inverse avec des inégalités réparties entre les communes.

Un député (S) remercie le département pour ces explications convaincantes.

Une députée (EAG) demande si dès lors, la **variable d'ajustement** relève des taxes. M. Favre répond que non et donne un exemple pour expliquer le mécanisme. Si la prestation transférée coûtait 21.- par habitant, les communes auraient besoin de 27,60.- de plus par habitant en termes de centime. Il ajoute qu'il serait dès lors possible de compenser le delta via le fonds. Cette compensation via le fonds ne serait pas possible avec l'amendement proposé par l'ACG/Ville de Genève. Il rappelle que Genève a fait le choix pour cette réforme de viser un exercice neutre, ce qui n'était pas le cas du canton de Vaud. Mais il mentionne que le nombre de communes et leurs situations particulières nécessitent un système d'adaptation. M. Longchamp rappelle qu'il convient de prendre en compte la part privilégiée.

Un député (PDC) aimerait savoir si les **mécanismes de péréquation intercommunale** ont été pris en compte dans l'exemple donné par le département à propos du centime additionnel. M. Favre déclare que même sans ces mécanismes de péréquation, la différence de rendement du centime perturberait l'équilibre. Ce même député demande quel sera l'impact sur cette péréquation. M. Favre répond qu'il faut envisager différents scénarios comme un fonds intercommunal permettant de compenser les différences entre communes. Il ajoute qu'il serait également possible d'intervenir sur le dénominateur impliqué dans l'exercice péréquatif.



Un député (S) fait une remarque sur l'**impact pour le contribuable**. Le contribuable de la Ville de Genève étant également contribuable du canton, ce contribuable payera donc forcément plus d'un côté ou de l'autre. M. Favre répond par la négative. L'augmentation en faveur de la Ville ou du canton, serait compensée par une baisse parallèle.

Ce même député (S) comprend donc que quelle que soit sa commune, le contribuable payera au final ni plus ni moins d'impôts après la réforme. M. Longchamp acquiesce et il précise qu'il en ira de même avec les communes.

Une députée (EAG) aimerait des compléments d'explications sur l'amendement du département, notamment sur la question des mécanismes de compensation. Elle aimerait s'assurer du mécanisme d'adoption de **nouvelles taxes**.

M. Favre répond que personne ne connaît pour le moment quels seront les arbitrages que le Grand Conseil pourrait être amené à faire. C'est pourquoi le terme « fiscalité » a été choisi, car il englobe également les taxes. M. Flaks complète en précisant qu'il ne s'agit pas de créer de nouvelles taxes, mais de pouvoir moduler les taxes existantes afin de compenser les effets absurdes pouvant être générés. Il souligne encore à l'attention de cette députée que toute nouvelle taxe doit être décidée par le Grand Conseil.

Un député (S) demande quelle disposition permettra un **réajustement intercommunal**.

M. Favre répond que la mécanique prévue dans ce projet de loi-cadre doit compenser à la hausse ou la baisse le montant de la balance. Les modalités seront établies dans une loi ultérieure qui sera présentée au Grand Conseil. Il répète que le but est de laisser le plus de liberté au Grand Conseil et au Conseil d'État pour assurer la neutralité de cette bascule.

En conclusion, M. Favre déclare que l'amendement proposé par le département répond beaucoup plus largement à la préoccupation des commissaires puisqu'il englobe tous les éléments qui entrent en compte dans la fiscalité, permettant dès lors de s'assurer de la neutralité de l'exercice.

Le Président passe ensuite au vote et demande si l'amendement repris par les Socialistes est maintenu. Le député (S) répond que l'explication du département est très convaincante et qu'il retire son amendement.

**Art. 9, al. 2 – Amendement de l'ACG et de la Ville de Genève est repris par les Socialistes puis retiré**

<sup>2</sup> Afin de pérenniser le système, le taux des centimes additionnels cantonaux de l'impôt cantonal est ajusté à la hausse ou à la baisse de manière à compenser entièrement le montant de cette balance. ~~L'imposition communale est adaptée~~ Les taux des centimes additionnels des communes concernées sont adaptés de manière symétrique, à la hausse ou à la baisse, de manière à compenser entièrement le montant de cette balance.

Le Président met aux voix l'amendement du département :

**Art. 9, al. 2. Amendement du département**

<sup>2</sup> ~~Afin de pérenniser le système, le taux de l'impôt cantonal~~ **la fiscalité cantonale** est ajustée à la hausse ou à la baisse de manière à compenser entièrement cette balance. ~~L'imposition communale~~ **La fiscalité communale** est adaptée de manière symétrique, à la hausse ou à la baisse, de manière à compenser entièrement le montant de cette balance.

En faveur :	<b>15</b> (1 EAG, 3 Soc., 1 Vert, 4 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	0
Abstention :	0
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

Au vu de l'adoption de la proposition du département à l'alinéa 2, **l'alinéa 3 est modifié** en conséquence.

Un député (MCG) demande qui serait compétent en cas de divergences malgré le recours à la Cour des comptes. M. Longchamp indique que ce sera le Grand Conseil.

Le Président met aux voix l'amendement:

**Art. 9, al. 3. Amendement du département - modification consécutive à celle effectuée à l'alinéa 2**

<sup>3</sup> ~~La modification des taux de centimes additionnels de la fiscalité dans le cadre de cette bascule est fixée par une loi cantonale. Elle résulte d'une concertation entre le Conseil d'État et les communes. En cas d'échec de la concertation, la Cour des comptes est consultée~~

En faveur :	<b>15</b> (1 EAG, 3 Soc., 1 Vert, 4 PLR, 1 PDC, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	0
Abstention :	0
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

La Ville de Genève propose un **nouvel alinéa 4** qui dirait: *<sup>4</sup> La bascule fiscale est en principe effectuée en une seule occasion. Néanmoins, si l'exécution du transfert de certaines tâches ne peut être achevée qu'à une date éloignée, la bascule fiscale peut, d'entente entre le Conseil d'Etat et les communes :*

*a) soit inclure le coût des tâches en question, par évaluation anticipée ;  
b) soit être opérée sous réserve d'une bascule complémentaire au terme de l'exécution du transfert de toutes les tâches en question ; les alinéas précédents sont alors applicables par analogie.*

Les notions qu'il revêt ont déjà été traitées par la commission durant l'étude des articles 7 et 8. Aucun commissaire n'a donc souhaité reprendre cet amendement.

Un député (S) indique reprendre à son compte un nouvel **alinéa, numéroté 4 dans le projet**, mais proposé comme alinéa 5 par la Ville de Genève.

M. Longchamp déclare ne pas avoir d'objection à cet amendement, bien que celui-ci ajoute une contrainte. Il remarque que ce sera de toute façon et très vraisemblablement le cas.

Le Président met aux voix un amendement :

**Art. 9, al. 4 (nouveau) - Amendement de la Ville de Genève, repris par un député (S)**

*L'entrée en vigueur de la loi de bascule fiscale, arrêtée par le Conseil d'Etat, ne peut correspondre qu'au début d'une année civile.*

En faveur :	<b>13</b> (1 MCG, 2 UDC, 1 PDC, 4 PLR, 1 Vert, 3 Soc., 1 EAG)
Contre :	1 (1 MCG)
Abstention :	1 (1 MCG)

**[ACCEPTÉ]**

Le Président passe alors au vote de **l'article 9 tel qu'amendé dans son ensemble** :

En faveur :	<b>13</b> (1 MCG, 2 UDC, 1 PDC, 4 PLR, 1 Vert, 3 Soc., 1 EAG)
Contre :	0
Abstention :	2 (2 MCG)

**[ACCEPTÉ]**

## Article 10

### Art. 10      Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**[pas d'opposition, ADOPTÉ]**

Au terme de ce deuxième débat, le Président remercie les commissaires pour leur travail assidu et leur suggère de laisser une semaine avant d'entamer le troisième débat afin qu'ils puissent discuter avec leurs groupes respectifs. Il demande en outre aux commissaires de bien vouloir lui faire parvenir toute proposition d'amendement avant la prochaine séance afin d'assurer la meilleure qualité de travail.

Il est signalé par une commissaire (PLR) qu'il serait utile d'obtenir la définition du département au sujet du terme "entité" avant d'entamer le 3ème débat.

## V. Troisième débat

La commission entame le 3ème débat dans sa séance du 23 juin, saisie de plusieurs amendements transmis par les groupes avant la séance:

PLR	1 amendement: art. 3, al. 3
Verts	2 amendements: art. 5bis et 5ter
Socialistes	11 amendements: art. 3, al.5 & 8; trois variantes art. 5bis; art. 5ter; art. 6; art. 7, al.1&2; art. 8, al.2; art. 9, al.1
EAG	2 amendements (en séance): art. 3, al.2; art. 7, al.2

Les objets touchés par des amendements sont les suivants:

<b>Titre et préambule :</b>	pas de remarque
<b>Chapitre I</b>	pas de remarque
<b>Article 1 :</b>	pas de remarque
<b>Article 2 :</b>	pas de remarque
<b>Article 3:</b>	4 amendements
<b>Article 4 :</b>	pas de remarque
<b>Article 5 :</b>	pas de remarque
<b>Chapitre II</b>	6 amendements
<b>Article 6 :</b>	1 amendement
<b>Article 7:</b>	3 amendements
<b>Article 8 :</b>	1 amendement
<b>Article 9 :</b>	1 amendement (voté avec Art. 8, al.2)
<b>Article 10:</b>	pas de remarque

En préambule, un député (PLR) fait une déclaration au nom de son groupe. Il rappelle que le troisième débat est une étape importante de la procédure législative. Il constate que la Commission a travaillé en profondeur sur ce PL. Il mentionne que son groupe ne reprendra pas le débat de fonds et n'acceptera pas les amendements dont la teneur a déjà été longuement débattue. Il rappelle également que les commissaires sont des députés représentant le canton et non pas des porte-paroles d'une commune ou d'une autre.

Un député (S) indique avoir été surpris de constater que des documents de commission, par nature confidentiels, aient été distribués dans toute la république. Un député (PDC) demande des explications. Le député (S) indique alors que la semaine de délai entre le 2ème et le 3ème débat devait permettre aux commissaires de discuter avec leurs groupes respectifs de la

dernière mouture du projet de loi, telle qu'approuvée en commission. Il a été surpris de constater que plusieurs députés de son propre parti ainsi que des conseillers administratifs étaient en possession de ce document. Il constate donc que les travaux de cette commission ne sont pas confidentiels et le regrette. Une députée (EAG) rétorque que c'est un problème interne à son parti car personne dans le sien n'était au courant. Un député (V) déclare déplorer ces fuites. Le Président déplore ces agissements et rappelle que c'est aux commissaires qu'incombe la responsabilité de respecter les règles.

Le Président passe au 3<sup>e</sup> débat.

<b>Titre et préambule :</b>	pas de remarque
<b>Chapitre I - Dispositions générales :</b>	pas de remarque
<b>Article 1 :</b>	pas de remarque
<b>Article 2 :</b>	pas de remarque
<b>Article 3:</b>	4 amendements

Le Président passe au vote de l'amendement PLR qui vise à harmoniser la terminologie et remplacer le mot "compétences" par "tâches".

### **Art. 3, al. 3 - Amendement PLR**

<sup>3</sup> *Le principe de transparence suppose que la répartition des **tâches** ~~compétences~~ repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.*

En faveur :	<b>15</b> (3 MCG, 2 UDC, 1 PDC, 4 PLR, 1 Vert, 3 Soc., 1 EAG)
Contre :	0
Abstention :	0
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

Une députée (EAG) indique alors vouloir revenir à l'alinéa 2 car elle estime que le texte retenu donne plus de prépondérance aux communes qu'au canton. Sur la méthode, une députée (PLR) rappelle qu'il a fallu 11 séances à cette commission pour traiter de manière exhaustive toutes les questions que ce PL pouvait susciter. Elle déplore devoir reprendre ici des amendements déjà discutés largement et ce sans que la Commission ne les ait reçus préalablement aux discussions. Un député (MCG) dit ne pas soutenir l'amendement EAG mais estime qu'il doit pouvoir être discuté.

Le Président passe au vote de l'amendement EAG:

**Art. 3, al.2 (ajout) - Amendement EAG - précision sur le principe de subsidiarité**

*Le principe de subsidiarité suppose que les communes n'assument une tâche que dans la mesure où elles peuvent mieux s'en acquitter que le canton*

En faveur:	1 (EAG)
Contre :	14 (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC, 1 Vert, 3 Soc.)
Abstention :	0
<b>[REFUSÉ]</b>	

A l'**alinéa 5**, une députée (S) indique que son groupe propose un amendement de clarification s'agissant des **tâches exclusives**. Un député (MCG) déclare trouver cette modification intéressante mais constate que dans le PL il est question de collectivité publique alors qu'ici, il est question du canton ou des communes. Un autre député (MCG) rappelle que la définition du terme « entité » doit encore être transmise à la commission.

M. Longchamp rappelle que le terme « entité » a depuis été retiré. M. Favre indique que cet amendement a été rédigé par le département au vu du fait que les communes s'inquiétaient que la formulation initiale puisse vouloir exclure les communes. Le département est donc aussi en accord avec cet amendement.

Une députée (PLR) suggère alors que les alinéas suivants respectent la même logique.

Le Président passe au vote de l'amendement:

**Art. 3, al. 5 (modifié) - Amendement Socialiste**

*Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que ~~par une seule collectivité publique~~, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées.*

En faveur :	8 (3 Socialistes, 1 Vert, 3 MCG, 1 EAG)
Contre :	7 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC)
Abstention :	0
<b>[ACCEPTÉ]</b>	

**Article 3, al. 6:**

pas de remarque

**Article 3, al. 7:**

pas de remarque

**Article 3, al. 8:**

1 amendement (ajout)

Le Président observe qu'un amendement Socialiste propose l'**ajout d'un alinéa 8**: « *La loi définit si la tâche est exclusive, conjointe ou complémentaire. En cas de silence de la loi, la tâche est conjointe* » Une députée (S) observe que ce sont les lois spécifiques qui devraient définir si la tâche est exclusive, complémentaire ou conjointe.

Cet amendement n'a pas de fondement puisque les lois spécifiques vont précisément définir la nature de la tâche, déclare un député (PLR) et s'y oppose. Un député (MCG) se déclare opposé à cet amendement qu'il considère ouvrir la porte aux doublons.

Le département précise que cet amendement signifierait que, au motif que la réforme de la répartition des tâches ne préciserait pas, par exemple, que la formation universitaire est une tâche exclusive du canton, les communes disposeraient automatiquement de compétences complémentaires dans ce domaine. Cette vision n'a pas été retenue, car elle contraindrait la présente réforme à redéfinir la totalité des activités de l'Etat au sens large – à moins de décréter les communes compétentes pour absolument tout domaine de l'action publique. A cette ambition exhaustive, il a été préféré une démarche visant à se concentrer sur un certain nombre de domaines méritant examen, conformément aux recommandations du rapport du groupe de travail technique paritaire communes-canton, du 30 juin 2014.

En effet, rien n'exige que la réforme soit exhaustive. Comme le confirment les professeurs Hottelier et Tanquerel, une absence de nouvelle réglementation dans un domaine donné ne conduirait pas à un vide juridique, mais simplement au prolongement du statu quo. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a choisi de n'aborder que les points à propos desquels une clarification des rôles entre les communes et le canton lui paraît non seulement utile, mais réalisable dans le délai constitutionnel.

M. Longchamp informe que le département ne recommande pas cet amendement.

Le Président passe au vote de l'amendement

### **Art. 3, al. 8 (ajout) - Amendement Socialiste**

***La loi définit si la tâche est exclusive, conjointe ou complémentaire. En cas de silence de la loi, la tâche est conjointe.***

En faveur:	4 (3 Socialistes, 1 Vert)
Contre :	<b>10</b> (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)
Abstention :	1 (1 EAG)

**[REFUSÉ]**



**Article 4 :** pas de remarque

**Article 5 :** pas de remarque

**Chapitre II - Mise en œuvre:** plusieurs amendements

La commission est saisie de six amendements (2 Verts, 4 Socialistes) visant des **ajouts au Chapitre II**, la numérotation étant à définir.

Quatre amendements demandent d'introduire un article sur la **concertation** (1 Vert et 3 Socialistes). A la présentation de ces amendements, la députée (S) constate qu'un des amendements Socialiste reprend des propositions figurant dans celui présenté par les Verts. Elle décide de le retirer au profit de celui des Verts. Restent trois amendements à soumettre. Pour rappel, M. Flaks transmet à la commission la teneur de l'article 2, alinéa 2 de la loi sur l'administration des communes qui prévoit:

Art. 2 Autonomie communale (LAC)

<sup>2</sup> 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.

Le Président met au vote ces trois amendements:

**Art. 5bis Concertation (nouveau) - Amendement Socialiste, déjà présenté et refusé lors du 2e débat.**

*A toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches, les autorités cantonales compétentes veillent à ce que les communes:*

*- Soient informées des projets de décision et des éléments de motivation qui s'y rapportent,*

*- Disposent d'un délai approprié pour faire valoir leur position sur ces projets et puissent soumettre tout contre-projet et argumentaire.*

En faveur:	5 (3 Socialistes, 1 Vert, 1 EAG)
Contre :	<b>10</b> (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)
Abstention :	0

**[REFUSÉ]**

**Art. 5bis Concertation (nouveau) - Amendement Vert**

*Les autorités cantonales s'assurent qu'une concertation ait lieu à toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches entre le Conseil d'État et les organes représentatifs des communes, dont l'ACG au sens de la LAC et*

*les communes individuelles spécifiquement touchées par les projets de décision concernés.*

En faveur:	4 (3 Socialistes, 1 Vert)
Contre :	<b>10</b> (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)
Abstention :	(1 EAG)

**[REFUSÉ]**

#### **Art. 5bis Concertation (nouveau) - Amendement Socialiste**

*Les autorités cantonales s'assurent de la consultation des communes lors de la procédure de répartition des tâches. Les autorités cantonales consultent plus particulièrement les organes représentatifs, dont l'ACG au sens de la LAC, ainsi que les communes individuelles particulièrement touchées par les projets de décision concernés.*

En faveur:	7 (3 Socialistes, 1 Vert, 3 MCG)
Contre :	7 (2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)
Abstention :	(1 EAG)

**[REFUSÉ]**

Deux amendements visent à prévoir le principe d'une **loi unique** pour fixer la répartition des compétences (1 Vert et 1 Socialiste). Ce point avait déjà été discuté longuement lors du 2ème débat, dont l'essentiel des éléments sont rappelés par M. Longchamp:

- le principe d'une loi unique pose un problème juridique, en terme d'unité de matière, que le TF n'a pas encore tranché;
- une loi unique supposerait que toutes les lois spéciales entrent en vigueur au même moment, ce qui n'est pas sans poser quelques difficultés;
- il est rappelé que toutes les lois sont soumises au référendum facultatif;
- le fonds de régulation permet d'accompagner le projet durant tout sa durée, une loi unique rendrait inutile un tel fonds;
- afin de respecter le délai fixé par la Constitution, cette loi unique devrait être achevée avant 2018, alors que les Communes ont indiqué avoir besoin de temps;
- si cet amendement devait être accepté, il faudrait attendre que le dernier projet de loi soit voté pour procéder à la mise en œuvre, ce qui peut aisément prendre quelques décennies.

En conséquence, M. Longchamp invite la commission à rejeter cet amendement qui ne suit en rien l'esprit du projet sur lequel l'ACG et le CE se sont accordés.

Un député (S) souligne que cet amendement vise à permettre une vision globale. Sur quoi un député (UDC) rétorque qu'il ne sera de toute façon pas possible de voter l'ensemble de ces lois en une séance de Grand Conseil. Un député (PDC) est d'avis que de faire entrer ces trains de lois progressivement permettra aux communes et au canton de mieux les digérer.

M. Longchamp complète en disant que ni la Confédération ni le canton de Vaud n'ont procédé par voie de loi unique lors de leur réforme de répartition des tâches.

Le Président met aux voix les deux amendements:

**Art. 5ter Modification des lois spéciales (nouveau) - Amendement Vert**

*Les modifications aux lois instituant les tâches publiques, destinées à fixer la répartition des compétences en vertu des principes exposés ci-dessus, font l'objet d'une loi unique.*

En faveur:	4 (3 Socialistes, 1 Vert)
Contre :	<b>11</b> (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC, 1 EAG)
Abstention :	0
	<b>[REFUSÉ]</b>

**Art. 5ter Modification des lois spéciales (nouveau) - Amendement Socialiste**

*Toutes les lois spéciales doivent être votées lors d'une même et unique session du Grand Conseil*

En faveur:	4 (3 Socialistes, 1 Vert)
Contre :	<b>11</b> (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC, 1 EAG)
Abstention :	0
	<b>[REFUSÉ]</b>

**Article 6 : 1 amendement**

La commission est saisie d'un amendement qu'une députée (S) présente comme étant essentiel pour son groupe. Il avait déjà été présenté et refusé au 2ème débat. Il vise à remplacer « **en concertation avec les communes** » par « **d'entente avec les communes** ».

Ce point ayant déjà fait l'objet de larges discussions lors du 2ème débat, il est rappelé que viser une « entente » implique un « accord » avec les communes. Ce que ne dit pas cette disposition c'est avec quelle(s) commune(s) cet accord devrait être trouvé: l'ACG en tant qu'organe

représentatif? chaque commune individuellement? Le type d'accord peut changer considérablement. M. Longchamp rappelle que les discussions avec les communes ont débuté en mars 2014 et que certains magistrats communaux évoquaient déjà l'opportunité de stopper les discussions jusqu'aux élections. Ce qui a conduit un maire à demander de quelles élections il était question. Cette disposition constituerait donc, si elle était acceptée, une force de blocage évidente.

Un député (UDC) se demande si cette disposition ne va pas en fin de compte à l'encontre du peuple, laissant à des magistrats communaux le loisir de stopper une réforme souhaitée par une majorité des citoyens.

Le Président met aux voix l'amendement:

### **Art. 6 Planification - Amendement Socialiste**

*Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une planification est effectuée par le Conseil d'Etat ~~en concertation~~ **d'entente** avec les communes.*

En faveur:	4 (3 Socialistes, 1 Vert)
Contre :	<b>10</b> (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)
Abstention :	(1 EAG)

**[REFUSÉ]**

### **Article 7: 3 amendements**

Le Président annonce l'amendement des Socialistes à l'alinéa 1, qui vise à rajouter « **en concertation avec les communes** ». Cet ajout avait déjà été proposé en 2ème débat et refusé, le principe de concertation étant déjà prévu à l'article 6 "Surveillance" du même projet de loi. Il est rappelé encore une fois la disposition constitutionnelle qui le consacre ainsi que l'art. 2, al. 2 de la LAC. L'insistance de cette demande, réitérée à plusieurs reprises malgré les votes successifs de la commission, a été mal appréciée par plusieurs commissaires ainsi que par le Conseil d'Etat. Ce comportement de la part de la Ville de Genève ne peut être interprété que comme de la méfiance voire de la défiance. Il en résulte un allongement inutile des débats et le ralentissement du processus déjà assez complexe. Ce constat fait dire à un député (PDC) et ancien magistrat, qu'il a entendu des commentaires demandant ce que faisait la CACRI, que si les communes ont pu être accusées d'une relative lenteur à se prononcer sur ce PL, que penser de la célérité du Grand Conseil.

Le Président met aux voix l'amendement:

**Art. 7, al.1 Transfert des ressources - Amendement Socialiste**

*Pour qu'une tâche puisse être transférée, le Conseil d'Etat, en concertation avec les communes, fixe dans la planification la date effective ainsi que l'évaluation des coûts directs et indirects des tâches à transférer.*

En faveur:	4 (3 Socialistes, 1 Vert)
Contre :	<b>10</b> (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)
Abstention :	(1 EAG)
<b>[REFUSÉ]</b>	

Le Président passe à l'amendement présenté par les Socialistes à l'**alinéa 2** qui demande de supprimer l'alinéa 2 voté au deuxième débat et de le remplacer par leur amendement sur la saisie de la **Cour des comptes**: « *La Cour des comptes peut être consultée par le canton et par les communes au sujet des évaluations prévues dans le présent article* ».

Une députée (S) précise que cet amendement est la proposition de l'ACG/Ville de Genève déjà présentée et refusée au 2ème débat.

M. Flaks déclare que cet amendement limiterait la saisie de la Cour des comptes. M. Favre rappelle aux commissaires que l'art. 35 de la loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv) permet que toute personne ou collectivité saisisse la Cour des comptes.

Sur quoi une députée (EAG) propose de rajouter "notamment".

Le Président met aux voix l'amendement:

**Art. 7, al.2 Transfert des ressources - Amendement Socialiste, repris et modifié par EAG**

*La Cour des comptes peut être consultée notamment par le canton et par les communes au sujet des évaluations prévues dans le présent article.*

En faveur:	4 (2 Socialistes, 1 Vert, 1 EAG)
Contre :	<b>10</b> (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)
Abstention :	(1 Socialiste)
<b>[REFUSÉ]</b>	

**Article 8 : 1 amendement à l'alinéa 2**

Le Président mentionne un amendement proposé par les Socialistes à l'alinéa 2 qui modifie « **d'une bascule fiscale** » en « **de la bascule fiscale** ». Cette proposition figurait déjà parmi les propositions rejetées au 2ème débat.

M. Longchamp soutient les propos déjà évoqués lors du 2ème débat. Il rappelle qu'il ne faut pas fermer la porte à la possibilité d'avoir deux bascules fiscales.

Une députée (EAG) déclare ne pas trouver la proposition Socialiste judicieuse, spécialement dans le cadre de négociations, où il faut pouvoir profiter d'une certaine marge d'ajustement.

Comme cette modification touche deux articles, le Président les met aux voix simultanément:

#### **Art. 8, al.2 Fonds de régulation - Amendement Socialiste**

*Les collectivités publiques dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'entrée en vigueur ~~d'une de la~~ bascule fiscale.*

#### **Art. 9, al.1 Bascule fiscale - Amendement Socialiste**

*Lorsque le Conseil d'État a déclaré la clôture du processus de transfert de tâches, une balance des évaluations des coûts des tâches transférées est effectuée en vue ~~d'une de la~~ bascule fiscale*

En faveur:	4 (3 Socialistes, 1 Vert)
Contre :	<b>11</b> (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC, 1 EAG)
Abstention :	0
	<b>[REFUSÉ]</b>

**Article 9 :** 1 amendement (voté avec Art. 8, al.2)

**Article 10:** pas de remarque

## **Déclarations des groupes**

Avant le vote final, le Président donne la parole aux groupes pour une déclaration.

Le *PLR* déclare que le travail de la commission a été extrêmement efficace et bien fait. Des compromis raisonnables ont été trouvés afin de prendre en considération les propositions de l'ACG et de la Ville de Genève. Il conclut en confirmant le soutien de son groupe à ce PL.

Le *MCG* soutiendra aussi ce PL, même s'il l'estime perfectible. Les véritables enjeux débiteront avec l'analyse des projets de lois spécifiques. Il veillera à ce qu'elles soient judicieuses. Il rappelle que le *MCG* est en faveur de ce projet susceptible d'apporter les réformes nécessaires pour que le

canton fonctionne mieux et pour supprimer les doublons. Il invite donc les commissaires à soutenir ce PL

L'*UDC* dit avoir beaucoup étudié ce PL au cours des séances et qu'il l'acceptera avec enthousiasme.

Le *PDC* salue les efforts de la commission et du Conseil d'Etat pour l'élaboration de ce PL qui n'est que le début du processus de réforme. Il estime que les vraies difficultés commenceront avec les trains de lois spéciales. Son groupe soutient ce PL.

Les *Socialistes* sont partagés sur ce PL. Ils estiment que le projet a été amélioré au cours des séances mais le trouvent encore insatisfaisant sur certains points. En conséquence, des voix s'abstiendront tandis que d'autres le refuseront. Un député (S) ajoute que, pour sa part, il remercie le département pour sa présence au cours des séances et ses explications cruciales s'agissant de l'article 9 « Bascule fiscale ». Pour lui, ce PL n'est pas problématique et il se rallie aux commissaires d'autres groupes qui pressentent les projets de lois spéciales comme plus importants. Enfin, il observe que son groupe a le sentiment que cette réforme est menée pour compenser l'impact de l'initiative 111 et que c'est pour cela qu'une minorité s'exprime.

*Ensemble à Gauche* remercie le Conseiller d'Etat d'avoir systématiquement opposer quatre personnes à cette commission. Son groupe aurait volontiers voté cette loi mais estime qu'elle donne un pouvoir trop important au Conseil d'Etat. Comme il n'y a pas d'alternance au sein de l'assemblée, ce projet donnerait trop de pouvoir à la moitié de celle-ci. EAG refusera ce PL pour être libre de combattre les lois spéciales à venir.

Les *Verts* saluent la démarche d'ensemble de cette réforme qui vise à répondre au nouveau cadre constitutionnel. Il remercie la bonne volonté du Conseil d'Etat mais son groupe s'abstiendra, estimant qu'il reste encore des points en suspens.

M. Longchamp remercie les commissaires pour leur travail assidu et combien important. Ses collaborateurs ont consacré énormément de temps à ce projet particulièrement chronophage. En réponse à la remarque des Socialistes sur l'IN 111, M. Longchamp indique qu'à aucun moment le Conseil d'Etat n'a eu à l'esprit cette initiative lors de ses travaux. Si le but de cette réforme était purement financier, il aurait été plus efficace d'opter pour la démarche vaudoise. Il estime que la répartition des tâches est une problématique plus globale et plus importante. Cela étant, il constate aussi que dans de nombreux cantons, les communes sont dans des situations difficiles alors qu'à Genève, beaucoup d'entre elles ont diminué leurs impôts

au cours des dernières années. Genève se doit de proposer un "dépoussiérage" et l'injonction constitutionnelle l'y oblige.

## Vote final

**Le Président passe alors au vote de ce PL 11585 tel qu'amendé :**

<b>En faveur :</b>	<b>10 (3 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 PDC)</b>
<b>Contre :</b>	<b>2 (1 EAG, 1 Socialiste)</b>
<b>Abstention :</b>	<b>3 (2 Socialistes, 1 Vert)</b>

**Ce PL 11585 est ACCEPTÉ**

Après une brève discussion sur la désignation du rapporteur de minorité, revendiqué par les Socialistes et EAG, le rapport de minorité est attribué aux Socialistes.

Le Président doit passer au vote le traitement de ce PL qu'une députée (EAG) souhaite en débat libre alors que d'autres (PLR) déclarent qu'il a été décortiqué dans ses moindres détails et que 60 minutes suffisent.

**Le Président passe au vote le traitement en débat libre:**

<b>En faveur :</b>	<b>5 (1 EAG, 3 Socialistes, 1 Vert)</b>
<b>Contre :</b>	<b>9 (3 PLR, 3 MCG, 1 PDC, 2 UDC)</b>
<b>Abstention :</b>	<b>1 (1 PLR)</b>

**[REFUSÉ]**

**Le Président passe au vote le traitement catégorie 2, 60 minutes:**

<b>En faveur :</b>	<b>9 (3 MCG, 2 UDC, 3 PLR, 1 PDC)</b>
<b>Contre :</b>	<b>0</b>
<b>Abstention :</b>	<b>6 (3 Socialistes, 1 Vert, 1 EAG, 1 PLR)</b>

**[ACCEPTÉ]**

Un communiqué de presse a été préparé et sera diffusé au nom de la Commission par le Président à l'issue de la dernière séance. Il est décidé que seul le Président soit habilité à communiquer sur les travaux de la Commission à l'égard de ce PL.



## VI. Synthèse

La Commission a entamé l'étude de ce projet de loi, convaincue que la révision de la répartition des tâches entre le canton et les communes était nécessaire. Cette conviction était motivée par des raisons constitutionnelles et structurelles. Sur le plan constitutionnel, le texte adopté par le peuple en octobre 2012 fixe un délai au législateur pour définir les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Sur le plan structurel, l'enchevêtrement progressif des tâches et de leurs financements observé au cours des dernières décennies est source de complexification administrative, de coûts et induit une perception assez floue des institutions par le citoyen. La Commission est donc convaincue du bienfondé de cette réforme.

Le projet de loi-cadre, élaboré par le Conseil d'Etat en collaboration avec l'ACG constitue la première étape de cette réforme. Il énonce les règles à l'aide desquelles les répartitions devront être opérées.

Onze séances ont été consacrées à l'étude approfondie du PL 11 585 ainsi qu'à l'ensemble des propositions faites par les groupes, l'ACG et la Ville de Genève. Toutes ont été diligemment traitées. La Commission a finalement voté un texte équilibré et cohérent, conforme au but prioritaire annoncé par son auteur, à savoir: désenchevêtrer les tâches de manière progressive tout en assurant la neutralité de la réforme sur le plan fiscal.

Les propositions de modifications au texte initial ont été intégrées à chaque fois qu'elles permettaient de préciser le cadre ou de le clarifier. Deux approches n'ont pas été retenues tant elles divergeaient sur le fond avec l'esprit du projet de loi. Il s'agit d'une part du principe de la loi unique que la Ville de Genève proposait en lieu et place de trains de lois successifs rendus possibles par le PL. Et d'autre part, la Commission a refusé les propositions visant à figer les mécanismes de bascule fiscale, propositions jugées trop restrictives et contraires à l'intérêt général.

Nous pouvons nous interroger sur le temps qu'a nécessité l'analyse d'un projet de 10 articles (11 séances). Les causes sont diverses. D'abord, si ce PL n'est que le premier pas d'une réforme plus vaste, il en définit le cadre et la méthode. La Commission a bien saisi la portée d'une telle démarche et a pris le temps d'une étude détaillée. Elle s'est néanmoins aussi trouvée confrontée tantôt à des postures politiques et idéologiques, tantôt au sentiment de méfiance suscité par tout processus de changement.

Ces onze séances auront permis d'apporter les précisions nécessaires et à lever les doutes qui subsistaient. Elles auront aussi permis d'insuffler un état

d'esprit constructif pour initier ce projet ambitieux qui devra durer 3 ans pour l'essentiel de sa réalisation.

Une minorité de ses membres reste toutefois sceptique quant à l'approche retenue. Des questions de forme et de manque de vision globale sont évoquées. Si l'intention des minoritaires d'améliorer le texte est compréhensible, leur intransigeance à l'égard de certains principes (de concertation notamment) trahit des motivations de pour le moins différentes, partagées entre la défense d'intérêts particuliers communaux et la volonté de ne rien voir changer.

## **VII. Conclusion**

La majorité de la Commission des affaires communales, régionales et internationales accepte ce projet de loi tel qu'issu de ses travaux. Elle a fait le choix de soutenir le projet du Conseil d'Etat élaboré avec l'ACG en apportant chaque fois qu'elle l'a estimé judicieux, les précisions et les clarifications proposées par les communes.

Ce projet de loi permettra d'initier la révision attendue de la répartition des tâches entre les communes et le canton de manière rigoureuse et comprise de tous. Il rendra possible la réalisation échelonnée de cette réforme, en étapes distinctes mais coordonnées: réforme fonctionnelle avec la répartition des tâches, financière avec une bascule fiscale et enfin la réponse institutionnelle avec les possibilités nouvelles de collaborations communales. C'est une approche intelligente, non sans risque, puisque chaque pas peut remettre en cause le précédent, mais pragmatique et garante du respect démocratique.

Mesdames et Messieurs les députés, pour toutes ces raisons, la majorité de la Commission vous invite à soutenir ce projet de loi tel qu'issu de ses travaux.

## **Projet de loi-cadre (11585)**

### **sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT) (A 2 04)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu l'article 133 de la constitution de la République et canton de Genève, du  
14 octobre 2012,  
décrète ce qui suit :

## **Chapitre I Dispositions générales**

### **Art. 1 But**

La présente loi a pour but de fixer les principes généraux de la répartition des tâches de l'Etat entre le canton et les communes en application de l'article 133 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

### **Art. 2 Principe général**

<sup>1</sup> La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.

<sup>2</sup> Les tâches peuvent être exclusives, conjointes ou complémentaires.

### **Art. 3 Définitions**

<sup>1</sup> Le principe de proximité suppose que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche possible du citoyen.

<sup>2</sup> Le principe de subsidiarité suppose que le canton n'assume une tâche que dans la mesure où il peut mieux s'en acquitter que les communes.

<sup>3</sup> Le principe de transparence suppose que la répartition des tâches repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.

<sup>4</sup> Le principe d'efficacité suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter.

<sup>5</sup> Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées.

<sup>6</sup> Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination.

<sup>7</sup> Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une ou plusieurs collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.

#### **Art. 4 Délégation**

Chaque collectivité publique peut déléguer l'exécution d'une tâche lui incombant à une autre collectivité publique ou à un établissement autonome au moyen d'un contrat de prestations.

#### **Art. 5 Surveillance**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat surveille la mise en œuvre de la répartition des tâches.

<sup>2</sup> Il peut annuler, par voie d'arrêté, les lignes budgétaires ne respectant pas la répartition des tâches telle que prévue par la loi, après avoir mis en demeure les collectivités publiques de respecter la législation en vigueur dans un délai de 30 jours.

### **Chapitre II Mise en œuvre**

#### **Art. 6 Planification**

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une planification est effectuée par le Conseil d'Etat en concertation avec les communes.

#### **Art. 7 Transfert des ressources**

<sup>1</sup> Pour qu'une tâche puisse être transférée, le Conseil d'Etat fixe dans la planification la date effective ainsi que l'évaluation des coûts directs et indirects des tâches à transférer.

<sup>2</sup> L'évaluation des coûts peut faire l'objet d'une consultation auprès de la Cour des comptes.

<sup>3</sup> Lorsque le transfert d'une tâche implique des transferts d'actifs, ceux-ci sont évalués en tenant compte de leur état de vétusté. Le coût de la tâche transférée comprend aussi le coût de l'entretien et de la rénovation de ces actifs.

#### **Art. 8 Fonds de régulation**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat institue un fonds de régulation pour assurer le financement des tâches transférées.

<sup>2</sup> Les collectivités publiques dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'entrée en vigueur d'une bascule fiscale.

<sup>3</sup> Le montant versé au fonds de régulation peut être adapté à la hausse ou à la baisse si le coût de la tâche varie de manière inhabituelle, imprévisible et indépendante des choix des autorités compétentes.

## **Art. 9      Bascule fiscale**

<sup>1</sup> Lorsque le Conseil d'Etat a déclaré la clôture du processus de transfert de tâches, une balance des évaluations des coûts des tâches transférées est effectuée en vue d'une bascule fiscale.

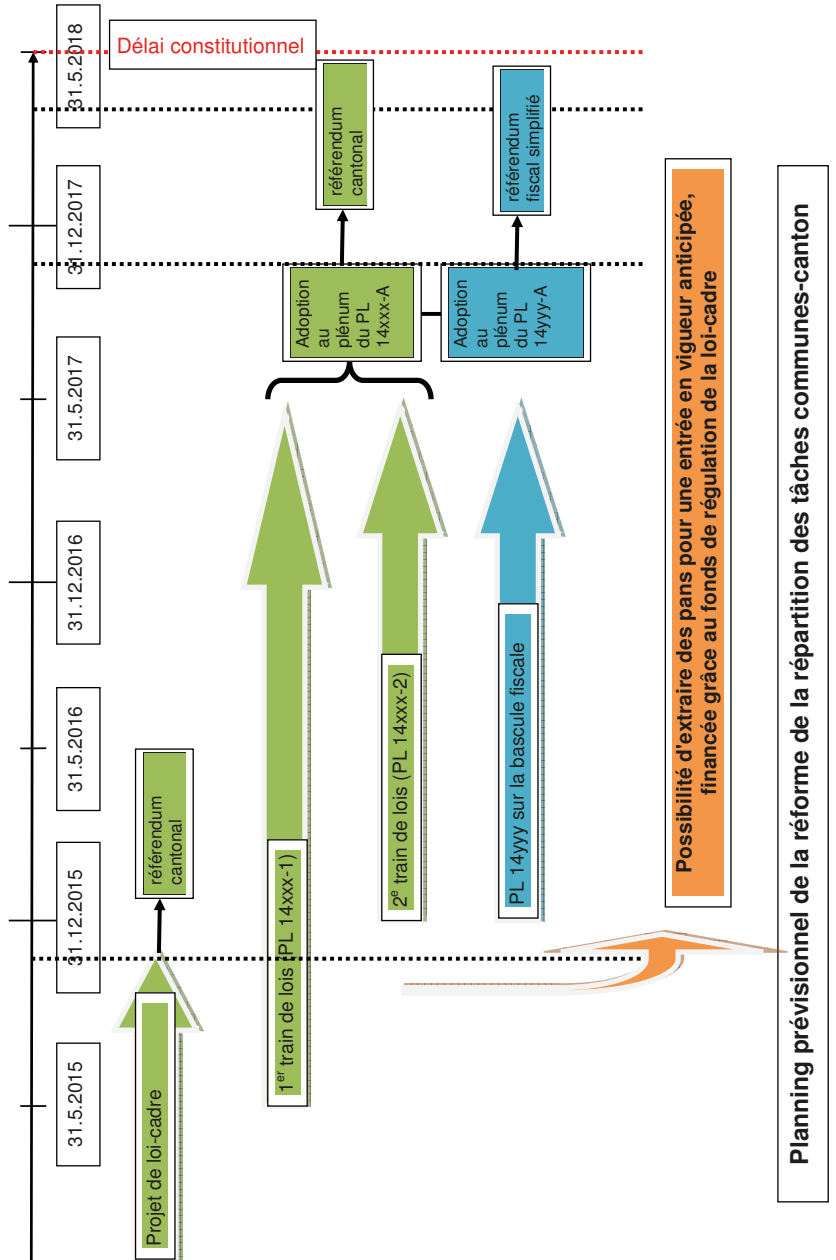
<sup>2</sup> Afin de pérenniser le système, la fiscalité cantonale est ajustée à la hausse ou à la baisse de manière à compenser entièrement cette balance. La fiscalité communale est adaptée de manière symétrique, à la hausse ou à la baisse, de manière à compenser entièrement le montant de cette balance.

<sup>3</sup> La modification de la fiscalité dans le cadre de cette bascule est fixée par une loi cantonale. Elle résulte d'une concertation entre le Conseil d'Etat et les communes. En cas d'échec de la concertation, la Cour des comptes est consultée.

<sup>4</sup> L'entrée en vigueur de la loi de bascule fiscale, arrêtée par le Conseil d'Etat, ne peut correspondre qu'au début d'une année civile.

## **Art. 10      Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.



PL 11585	Texte issu du 2 <sup>ème</sup> débat	3 <sup>ème</sup> débat	Texte issu du 3 <sup>ème</sup> débat
<p><b>Projet de loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT) (A 2 04)</b></p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, vu l'article 133 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, décrète ce qui suit :</p>	<p><b>Projet de loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT) (A 2 04)</b></p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, vu l'article 133 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, décrète ce qui suit :</p>		<p><b>Projet de loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT) (A 2 04)</b></p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, vu l'article 133 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, décrète ce qui suit :</p>
<p><b>Chapitre I Dispositions générales</b></p> <p><b>Art. 1 But</b></p> <p>La présente loi a pour but de fixer les principes généraux de la répartition des tâches de l'Etat entre le canton et les communes en application de l'article 133 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p><b>Art. 2 Principe général</b></p> <p>La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.</p> <p><sup>2</sup> Les tâches peuvent être exclusives, conjointes ou complémentaires.</p> <p><b>Art. 3 Définitions</b></p> <p><sup>1</sup> Le principe de proximité suppose que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche possible du citoyen.</p> <p><sup>2</sup> Le principe de subsidiarité suppose que le canton n'assume une tâche que dans la mesure</p>	<p><b>Chapitre I Dispositions générales</b></p> <p><b>Art. 1 But</b></p> <p>La présente loi a pour but de fixer les principes généraux de la répartition des tâches de l'Etat entre le canton et les communes en application de l'article 133 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p><b>Art. 2 Principe général</b></p> <p>La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.</p> <p><sup>2</sup> Les tâches peuvent être exclusives, conjointes ou complémentaires.</p> <p><b>Art. 3 Définitions</b></p> <p><sup>1</sup> Le principe de proximité suppose que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche possible du citoyen.</p> <p><sup>2</sup> Le principe de subsidiarité suppose que le canton n'assume une tâche que dans la mesure</p>	<p><b>Amendement EAG (al. 2)</b></p> <p>Le principe de subsidiarité suppose que les communes n'assument une tâche que dans la mesure où elles peuvent mieux s'en acquitter que le canton.</p> <p><b>Refusé le 23.06.2015</b></p>	<p><b>Chapitre I Dispositions générales</b></p> <p><b>Art. 1 But</b></p> <p>La présente loi a pour but de fixer les principes généraux de la répartition des tâches de l'Etat entre le canton et les communes en application de l'article 133 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p><b>Art. 2 Principe général</b></p> <p>La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.</p> <p><sup>2</sup> Les tâches peuvent être exclusives, conjointes ou complémentaires.</p> <p><b>Art. 3 Définitions</b></p> <p><sup>1</sup> Le principe de proximité suppose que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche possible du citoyen.</p> <p><sup>2</sup> Le principe de subsidiarité suppose que le canton n'assume une tâche que dans la mesure</p>

<p><b>PL 11585</b></p> <p>où il peut mieux s'en acquitter que les communes.</p> <p><sup>3</sup> Le principe de transparence suppose que la répartition des compétences repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.</p> <p><sup>4</sup> Le principe d'efficacité suppose que le canton confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter en tenant compte de leur capacité générale à les assumer.</p> <p><sup>5</sup> Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que par une seule collectivité publique.</p> <p><sup>6</sup> Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination.</p> <p><sup>7</sup> Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une collectivité publique, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.</p> <th data-bbox="56 817 357 1164"> <p><b>Texte issu du 2<sup>ème</sup> débat</b></p> <p>où il peut mieux s'en acquitter que les communes.</p> <p><sup>3</sup> Le principe de transparence suppose que la répartition des compétences repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.</p> <p><sup>4</sup> Le principe d'efficacité suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter.</p> <p><sup>5</sup> Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que par une seule collectivité publique.</p> <p><sup>6</sup> Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination.</p> <p><sup>7</sup> Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une ou plusieurs collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.</p> <th data-bbox="56 454 357 809"> <p><b>3<sup>ème</sup> débat</b></p> <p><b>Amendement PLR</b> L'art. 3, al. 3 est modifié comme suit: Remplacer le mot "compétences" par "tâches". <b>Adopté le 23.06.2015</b></p> <p><b>Amendement S</b> Art. 3 al. 5 (modifié) Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées. <b>Adopté le 23.06.2015</b></p> <p><b>Amendement S</b> Art. 3 al. 8 (nouveau) La loi définit si la tâche est exclusive, conjointe ou complémentaire. En cas de silence de la loi, la tâche est conjointe. <b>Refusé le 23.06.2015</b></p> <th data-bbox="56 90 357 446"> <p><b>Texte issu du 3<sup>ème</sup> débat</b></p> <p>où il peut mieux s'en acquitter que les communes.</p> <p><sup>3</sup> Le principe de transparence suppose que la répartition des tâches repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.</p> <p><sup>4</sup> Le principe d'efficacité suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter.</p> <p><sup>5</sup> Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées.</p> <p><sup>6</sup> Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination.</p> <p><sup>7</sup> Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une ou plusieurs collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.</p> </th></th></th>	<p><b>Texte issu du 2<sup>ème</sup> débat</b></p> <p>où il peut mieux s'en acquitter que les communes.</p> <p><sup>3</sup> Le principe de transparence suppose que la répartition des compétences repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.</p> <p><sup>4</sup> Le principe d'efficacité suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter.</p> <p><sup>5</sup> Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que par une seule collectivité publique.</p> <p><sup>6</sup> Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination.</p> <p><sup>7</sup> Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une ou plusieurs collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.</p> <th data-bbox="56 454 357 809"> <p><b>3<sup>ème</sup> débat</b></p> <p><b>Amendement PLR</b> L'art. 3, al. 3 est modifié comme suit: Remplacer le mot "compétences" par "tâches". <b>Adopté le 23.06.2015</b></p> <p><b>Amendement S</b> Art. 3 al. 5 (modifié) Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées. <b>Adopté le 23.06.2015</b></p> <p><b>Amendement S</b> Art. 3 al. 8 (nouveau) La loi définit si la tâche est exclusive, conjointe ou complémentaire. En cas de silence de la loi, la tâche est conjointe. <b>Refusé le 23.06.2015</b></p> <th data-bbox="56 90 357 446"> <p><b>Texte issu du 3<sup>ème</sup> débat</b></p> <p>où il peut mieux s'en acquitter que les communes.</p> <p><sup>3</sup> Le principe de transparence suppose que la répartition des tâches repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.</p> <p><sup>4</sup> Le principe d'efficacité suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter.</p> <p><sup>5</sup> Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées.</p> <p><sup>6</sup> Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination.</p> <p><sup>7</sup> Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une ou plusieurs collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.</p> </th></th>	<p><b>3<sup>ème</sup> débat</b></p> <p><b>Amendement PLR</b> L'art. 3, al. 3 est modifié comme suit: Remplacer le mot "compétences" par "tâches". <b>Adopté le 23.06.2015</b></p> <p><b>Amendement S</b> Art. 3 al. 5 (modifié) Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées. <b>Adopté le 23.06.2015</b></p> <p><b>Amendement S</b> Art. 3 al. 8 (nouveau) La loi définit si la tâche est exclusive, conjointe ou complémentaire. En cas de silence de la loi, la tâche est conjointe. <b>Refusé le 23.06.2015</b></p> <th data-bbox="56 90 357 446"> <p><b>Texte issu du 3<sup>ème</sup> débat</b></p> <p>où il peut mieux s'en acquitter que les communes.</p> <p><sup>3</sup> Le principe de transparence suppose que la répartition des tâches repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.</p> <p><sup>4</sup> Le principe d'efficacité suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter.</p> <p><sup>5</sup> Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées.</p> <p><sup>6</sup> Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination.</p> <p><sup>7</sup> Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une ou plusieurs collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.</p> </th>	<p><b>Texte issu du 3<sup>ème</sup> débat</b></p> <p>où il peut mieux s'en acquitter que les communes.</p> <p><sup>3</sup> Le principe de transparence suppose que la répartition des tâches repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.</p> <p><sup>4</sup> Le principe d'efficacité suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter.</p> <p><sup>5</sup> Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées.</p> <p><sup>6</sup> Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination.</p> <p><sup>7</sup> Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une ou plusieurs collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.</p>
<p><b>Art. 4 Délégation</b></p> <p>1 Chaque collectivité publique peut déléguer l'exécution d'une tâche lui incombant à une autre collectivité publique ou à un établissement autonome au moyen d'un contrat de prestations.</p> <p>2 Lorsque le canton délègue l'exécution d'une tâche, le contrat de prestations doit respecter les règles de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005.</p>	<p><b>Art. 4 Délégation</b></p> <p>Chaque collectivité publique peut déléguer l'exécution d'une tâche lui incombant à une autre collectivité publique ou à un établissement autonome au moyen d'un contrat de prestations.</p>		<p><b>Art. 4 Délégation</b></p> <p>Chaque collectivité publique peut déléguer l'exécution d'une tâche lui incombant à une autre collectivité publique ou à un établissement autonome au moyen d'un contrat de prestations.</p>



PL 11585	Texte issu du 2 <sup>ème</sup> débat	3 <sup>ème</sup> débat	Texte issu du 3 <sup>ème</sup> débat
<p><b>Art. 5 Surveillance</b></p> <p>1 Le Conseil d'Etat surveille la mise en œuvre de la répartition des tâches.</p> <p>2 Il peut annuler, par voie d'arrêté, les lignes budgétaires ne respectant pas la répartition des tâches telle que prévue par la loi, après avoir mis en demeure les collectivités et institutions publiques de respecter la législation en vigueur dans un délai de 30 jours.</p> <p><b>Chapitre II Dispositions finales et transitoires</b></p>	<p><b>Art. 5 Surveillance</b></p> <p>1 Le Conseil d'Etat surveille la mise en œuvre de la répartition des tâches.</p> <p>2 Il peut annuler, par voie d'arrêté, les lignes budgétaires ne respectant pas la répartition des tâches telle que prévue par la loi, après avoir mis en demeure les collectivités publiques de respecter la législation en vigueur dans un délai de 30 jours.</p> <p><b>Chapitre II Mise en œuvre</b></p>		<p><b>Art. 5 Surveillance</b></p> <p>1 Le Conseil d'Etat surveille la mise en œuvre de la répartition des tâches.</p> <p>2 Il peut annuler, par voie d'arrêté, les lignes budgétaires ne respectant pas la répartition des tâches telle que prévue par la loi, après avoir mis en demeure les collectivités publiques de respecter la législation en vigueur dans un délai de 30 jours.</p> <p><b>Chapitre II Mise en œuvre</b></p>
		<p><b>Amendements 5</b></p> <p>Art. 5bis Concertation (nouveau)</p> <p>A toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches, les autorités cantonales compétentes veillent à ce que les communes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Soient informées des projets de décision et des éléments de motivation qui s'y rapportent.</li> <li>- Disposent d'un délai approprié pour faire valoir leur position sur ces projets et puissent soumettre tout contre-projet et argumentaire</li> </ul> <p><b>Refusé le 23.06.2015</b></p> <p>Art. 5bis Concertation (nouveau)</p> <p>(à soumettre au vote en cas de refus du précédent amendement)</p> <p>Les autorités cantonales s'assurent de la consultation des communes à toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches. Les autorités cantonales consultent plus particulièrement les organes représentatifs, dont l'ACG au sens de la LAC, ainsi que les communes individuelles particulièrement touchées par les projets de décision concernés.</p> <p><b>Retiré le 23.06.2015</b></p>	

PL 11585	Texte issu du 2 <sup>ème</sup> débat	3 <sup>ème</sup> débat	Texte issu du 3 <sup>ème</sup> débat
--	--	<p><u>Amendement Ve</u>  <u>Art. 5bis Concentration (nouveau)</u>  Les autorités cantonales s'assurent qu'une concertation ait lieu à toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches entre le Conseil d'Etat et les organes représentatifs des communes, dont l'ACG au sens de la LAC et les communes individuelles spécifiquement touchées par les projets de décision concernés.  <b>Refusé le 23.06.2015</b></p> <p><u>Amendement S</u>  <u>Art. 5bis Concentration (nouveau)</u>  (a soumettre au vote en cas de refus du précédent amendement)  Les autorités cantonales s'assurent de la consultation des communes lors de la procédure de répartition des tâches. Les autorités cantonales consultent plus particulièrement les organes représentatifs, dont l'ACG au sens de la LAC, ainsi que les communes individuelles particulièrement touchées par les projets de décision concernés.  <b>Refusé le 23.06.2015</b></p>	--
--	--	<p><u>Amendement Ve</u>  <u>Art. 5ter Modification des lois spéciales (nouveau)</u>  Les modifications aux lois instituant les tâches publiques, destinées à fixer la répartition des compétences en vertu des principes exposés ci-dessus, font l'objet d'une loi unique.  <b>Refusé le 23.06.2015</b></p> <p><u>Amendement S</u>  <u>Art. 5ter Modification des lois spéciales (nouveau)</u>  Toutes les lois spéciales doivent être</p>	--

PL 11585	Texte issu du 2 <sup>ème</sup> débat	Texte issu du 3 <sup>ème</sup> débat	Texte issu du 3 <sup>ème</sup> débat
<p><b>Art. 6</b> <b>Planification du transfert des tâches</b></p> <p>Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une planification des transferts de tâches est effectuée par le Conseil d'Etat.</p>	<p><b>Art. 6</b> <b>Planification</b></p> <p>Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une planification est effectuée par le Conseil d'Etat en concertation avec les communes.</p>	<p><b>Amendement S</b></p> <p><b>Art. 6</b> <b>Planification (modifié)</b></p> <p>Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une planification est effectuée par le Conseil d'Etat <u>d'entente avec les communes.</u></p> <p><b>Refusé le 23.06.2015</b></p>	<p><b>Art. 6</b> <b>Planification</b></p> <p>Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une planification est effectuée par le Conseil d'Etat en concertation avec les communes.</p>
<p><b>Art. 7</b> <b>Transfert des ressources</b></p> <p><sup>1</sup> Pour qu'une tâche puisse être transférée, le Conseil d'Etat fixe dans la planification la date effective ainsi que l'évaluation des coûts des tâches à transférer.</p> <p><sup>2</sup> L'évaluation des coûts peut faire l'objet d'une consultation auprès de la Cour des comptes.</p> <p><sup>3</sup> Lorsque le transfert d'une tâche implique des transferts d'actifs, ceux-ci sont évalués en tenant compte de leur état de vétusté. Le coût de la tâche transférée comprend aussi le coût de l'entretien et de la rénovation de ces actifs.</p>	<p><b>Art. 7</b> <b>Transfert des ressources</b></p> <p><sup>1</sup> Pour qu'une tâche puisse être transférée, le Conseil d'Etat fixe dans la planification la date effective ainsi que l'évaluation des coûts directs et indirects des tâches à transférer.</p> <p><sup>2</sup> L'évaluation des coûts peut faire l'objet d'une consultation auprès de la Cour des comptes.</p> <p><sup>3</sup> Lorsque le transfert d'une tâche implique des transferts d'actifs, ceux-ci sont évalués en tenant compte de leur état de vétusté. Le coût de la tâche transférée comprend aussi le coût de l'entretien et de la rénovation de ces actifs.</p>	<p><b>Amendement S</b></p> <p><b>Art. 7 al. 1</b> <b>Transfert des ressources (modifié)</b></p> <p>Pour qu'une tâche puisse être transférée, le Conseil d'Etat, en concertation avec les communes, fixe dans la planification la date effective ainsi que l'évaluation des coûts directs et indirects des tâches à transférer.</p> <p><b>Refusé le 23.06.2015</b></p> <p><b>Amendement S (non voté voir sous-amendement)</b></p> <p><b>Art. 7 al. 2 (modifié)</b></p> <p>Suppression de l'alinéa 2 voté en 2<sup>o</sup> débat et ajout d'un nouvel alinéa :</p> <p><u>La Cour des comptes peut être consultée par le canton et par les communes au sujet des évaluations prévues dans le présent article.</u></p> <p><b>Sous-amendement EAG</b></p> <p><u>La Cour des comptes peut être consultée notamment par le canton et par les communes au sujet des évaluations prévues dans le présent article.</u></p> <p><b>Refusé le 23.06.2015</b></p>	<p><b>Art. 7</b> <b>Transfert des ressources</b></p> <p><sup>1</sup> Pour qu'une tâche puisse être transférée, le Conseil d'Etat fixe dans la planification la date effective ainsi que l'évaluation des coûts directs et indirects des tâches à transférer.</p> <p><sup>2</sup> L'évaluation des coûts peut faire l'objet d'une consultation auprès de la Cour des comptes.</p> <p><sup>3</sup> Lorsque le transfert d'une tâche implique des transferts d'actifs, ceux-ci sont évalués en tenant compte de leur état de vétusté. Le coût de la tâche transférée comprend aussi le coût de l'entretien et de la rénovation de ces actifs.</p>

PL 11585	Texte issu du 2 <sup>ème</sup> débat	3 <sup>ème</sup> débat	Texte issu du 3 <sup>ème</sup> débat
<p><b>Art. 8 Fonds de régulation</b></p> <p>1 Le Conseil d'Etat institue un fonds de régulation pour assurer le financement des tâches transférées.</p> <p>2 Les entités dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'adoption d'une bascule fiscale.</p>	<p><b>Art. 8 Fonds de régulation</b></p> <p>1 Le Conseil d'Etat institue un fonds de régulation pour assurer le financement des tâches transférées.</p> <p>2 Les collectivités publiques dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'entrée en vigueur d'une bascule fiscale.</p> <p>3 Le montant versé au fonds de régulation peut être adapté à la hausse ou à la baisse si le coût de la tâche varie de manière inhabituelle, imprévisible et indépendante des choix des autorités compétentes.</p>	<p><b>Amendement S</b></p> <p><b>Art. 8 al. 2 (modifié)</b></p> <p>Les collectivités publiques dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'entrée en vigueur de la bascule fiscale.</p> <p><b>Refusé le 23.06.2015 (simultanément avec l'amendement S à l'art. 9, al. 1)</b></p>	<p><b>Art. 8 Fonds de régulation</b></p> <p>1 Le Conseil d'Etat institue un fonds de régulation pour assurer le financement des tâches transférées.</p> <p>2 Les collectivités publiques dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'entrée en vigueur d'une bascule fiscale.</p> <p>3 Le montant versé au fonds de régulation peut être adapté à la hausse ou à la baisse si le coût de la tâche varie de manière inhabituelle, imprévisible et indépendante des choix des autorités compétentes.</p>
<p><b>Art. 9 Bascule fiscale</b></p> <p>1 Lorsque le Conseil d'Etat a déclaré la clôture du processus de transfert de tâches, une balance des évaluations des coûts des tâches transférées est effectuée en vue d'une bascule fiscale.</p> <p>2 Afin de pérenniser le système, le taux de l'impôt cantonal est ajusté à la hausse ou à la baisse de manière à compenser entièrement cette balance. L'imposition communale est adaptée de manière symétrique, à la hausse ou à la baisse, de manière à compenser entièrement le montant de cette balance.</p> <p>3 La modification des taux de centimes additionnels dans le cadre de cette bascule est fixée par une loi cantonale. Elle résulte d'une concertation entre le Conseil d'Etat et les communes. En cas d'échec de la concertation, la Cour des comptes est consultée.</p>	<p><b>Art. 9 Bascule fiscale</b></p> <p>1 Lorsque le Conseil d'Etat a déclaré la clôture du processus de transfert de tâches, une balance des évaluations des coûts des tâches transférées est effectuée en vue d'une bascule fiscale.</p> <p>2 Afin de pérenniser le système, la fiscalité cantonale est ajustée à la hausse ou à la baisse de manière à compenser entièrement cette balance. La fiscalité communale est adaptée de manière symétrique, à la hausse ou à la baisse, de manière à compenser entièrement le montant de cette balance.</p> <p>3 La modification de la fiscalité dans le cadre de cette bascule est fixée par une loi cantonale. Elle résulte d'une concertation entre le Conseil d'Etat et les communes. En cas d'échec de la concertation, la Cour des comptes est consultée.</p> <p>4 L'entrée en vigueur de la loi de bascule fiscale, arrêtée par le Conseil d'Etat, ne peut correspondre qu'au début d'une année civile.</p>	<p><b>Amendement S</b></p> <p><b>Art. 9 al. 1 Bascule fiscale (modifié)</b></p> <p>Lorsque le Conseil d'Etat a déclaré la clôture du processus de transfert de tâches, une balance des évaluations des coûts des tâches transférées est effectuée en vue de la balance fiscale.</p> <p><b>Refusé le 23.06.2015 (simultanément avec l'amendement S à l'art. 8, al. 2)</b></p>	<p><b>Art. 9 Bascule fiscale</b></p> <p>1 Lorsque le Conseil d'Etat a déclaré la clôture du processus de transfert de tâches, une balance des évaluations des coûts des tâches transférées est effectuée en vue d'une bascule fiscale.</p> <p>2 Afin de pérenniser le système, la fiscalité cantonale est ajustée à la hausse ou à la baisse de manière à compenser entièrement cette balance. La fiscalité communale est adaptée de manière symétrique, à la hausse ou à la baisse, de manière à compenser entièrement le montant de cette balance.</p> <p>3 La modification de la fiscalité dans le cadre de cette bascule est fixée par une loi cantonale. Elle résulte d'une concertation entre le Conseil d'Etat et les communes. En cas d'échec de la concertation, la Cour des comptes est consultée.</p> <p>4 L'entrée en vigueur de la loi de bascule fiscale, arrêtée par le Conseil d'Etat, ne peut correspondre qu'au début d'une année civile.</p>

PL 11585	Texte issu du 2 <sup>ème</sup> débat	3 <sup>ème</sup> débat	Texte issu du 3 <sup>ème</sup> débat
<b>Art. 10</b> Entrée en vigueur Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.	<b>Art. 10</b> Entrée en vigueur Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.		<b>Art. 10</b> Entrée en vigueur Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Vote d'ensemble le 23.06.2015: PL tel qu'amendé adopté.

Date de dépôt : 1<sup>er</sup> septembre 2015

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> Irène Buche

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le projet de loi tel que sorti de commission n'est pas satisfaisant pour le groupe socialiste sur différents points, notamment en raison de l'absence de dispositions relatives à la concertation entre communes et canton et en raison du processus adopté pour le traitement des lois spéciales.

Le Conseil d'Etat a fait de l'adoption de la loi sur la répartition des tâches entre canton et communes (LRT) et des lois spéciales un des objectifs politiques prioritaires de la législature 2013-2018, ainsi que cela ressort de son rapport du 18 décembre 2013 (RD 1032) au Grand Conseil concernant le programme législatif d'application de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Le Conseil d'Etat a admis dans ce rapport que la répartition des tâches ne constitue pas un *mandat de type impératif*, mais qu'elle relève plutôt de *considérations d'opportunité*, alors qu'il soutient aujourd'hui que la Constitution impose de terminer cette réforme d'ici à 2018.

En réalité, la Constitution ne contient aucune disposition l'obligeant à terminer cette réforme d'ici à 2018. Le délai de 5 ans prévu par la Constitution s'applique en effet aux domaines dans lesquels il n'y a pas encore de législation d'application ou dont la législation en vigueur est contradictoire avec la Constitution. Ce n'est pas le cas de la répartition des tâches, puisque la LAC et d'autres lois applicables existent.

Or, le Conseil d'Etat mène cette réforme avec une précipitation surprenante, qui a été dénoncée à maintes reprises par l'ACG et la Ville de Genève. Malgré ses déclarations, il n'applique pas le principe de concertation, pourtant consacré par l'art. 135 Cst.

Les auditions de l'ACG et de la Ville de Genève et les documents remis à la Commission ont démontré que le processus a été mené au pas de charge, des documents étant remis en séance et des délais trop courts étant impartis à

l'ACG et à la Ville de Genève. Or, l'on sait bien que le processus de consultation interne de l'ACG est complexe et prend du temps.

Les exécutifs des communes doivent également avoir le temps d'informer correctement les conseils municipaux au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Il leur faut aussi un délai approprié pour pouvoir réagir aux projets proposés et faire valoir leur position. A défaut, le risque est grand de voir surgir diverses oppositions, qui pourraient aboutir à des référendums successifs. L'on voit par exemple mal comment la Ville de Genève pourrait décider d'un transfert de charges, tel que celui du Grand Théâtre, sans que le Conseil municipal ne soit pleinement impliqué.

La Ville de Genève a proposé un amendement au projet de loi avec l'introduction d'un article 5bis nouveau prévoyant que :

*« A toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches, les autorités cantonales compétentes veillent à ce que les communes :*

- *Soient informées des projets de décision et des éléments de motivation qui s'y rapportent,*
- *Disposent d'un délai approprié pour faire valoir leur position sur ces projets et puissent soumettre tout contre-projet et argumentaire »*

Cet amendement, rédigé à l'origine par l'ACG et repris par le groupe socialiste, a été refusé en commission, au motif que l'art. 135 Cst. suffit. Les faits démontrent que cela n'est pas le cas et qu'il est nécessaire de légiférer sur le processus de concertation entre communes et canton.

Le groupe socialiste a également proposé des amendements, visant à introduire l'obligation de concertation dans des articles individuels, sans succès (notamment aux articles 6 et 7 al.1).

En ce qui concerne la mise en œuvre de cette réforme, telle que prévue aux articles 6 à 9 du projet de loi, elle suscite à juste titre de nombreuses inquiétudes pour les communes, et en particulier pour les communes-villes.

Le projet de loi prévoit le dépôt de plusieurs trains de lois spéciales. Ce processus ne permettra pas d'avoir une vision globale sur l'ensemble de cette réforme afin d'évaluer si elle est équilibrée et équitable et permet effectivement la neutralité financière annoncée. D'autre part, cela peut impliquer de passer à plusieurs reprises devant le peuple et provoquer un déséquilibre en cas de refus d'un ou de plusieurs projets de loi spéciaux.

La Ville de Genève, estimant qu'un paquet ficelé est préférable pour avoir une vision claire, a proposé l'amendement suivant :

« Art. 5 ter Modification des lois spéciales

*Les modifications aux lois instituant les tâches publiques, destinées à fixer la répartition de compétences en vertu des principes exposés ci-dessus, font l'objet d'une loi unique. »*

Cet amendement a été refusé, notamment au motif qu'une telle loi ne respecterait pas l'unité de la matière.

Dans le même esprit, le groupe socialiste a proposé l'amendement suivant :

Art. 5ter Modification des lois spéciales (nouveau)

*Toutes les lois spéciales doivent être votées lors d'une même et unique session du Grand Conseil.*

Cette disposition permettrait, à défaut d'avoir une loi unique, de traiter en même temps l'ensemble des lois spéciales, afin d'avoir une vision globale de tous les changements opérés dans le cadre de la répartition des tâches et de s'assurer qu'elle est équilibrée. Cela n'impliquerait pas le dépôt de tous les projets de loi en même temps, mais nécessiterait d'attendre que le dernier projet de loi soit traité en commission pour voter sur le tout en plénière.

Les inquiétudes des communes quant à la manière dont seront calculés les montants versés au fonds de régulation (art. 8) et au sujet des conditions dans lesquelles s'effectuera la bascule fiscale (art. 9) sont également très légitimes. Il s'agit de processus excessivement complexes, dont l'issue est imprévisible. Le risque est grand qu'au final, les communes se retrouvent avec des tâches supplémentaires, sans en avoir les moyens suffisants. D'autre part, il est bien connu que les richesses sont très inégalement réparties entre communes et que le financement des charges des politiques publiques est mal réparti. Il y a des communes très riches qui contribuent beaucoup trop peu à l'effort collectif, ce dans tous les domaines. Il est aussi à craindre que, dans l'application technique de la bascule fiscale, des communes riches le deviennent encore plus et des communes moins nanties (essentiellement des communes-villes) s'appauvrissent. Il faudra donc prévoir d'autres mécanismes de compensation pour que l'opération soit véritablement neutre sur le plan financier, tant dans la relation canton-communes que dans celle existant entre communes.

Ce processus devrait tenir compte des besoins spécifiques de toutes les communes-villes et de la Ville de Genève en particulier, compte tenu de leur réalité sociale et financière et du fait qu'elles exercent des tâches pour le bénéfice de l'ensemble du canton. La douzaine de communes-villes ne peut pas être traitée de la même manière que des petites communes.



Il faudrait par ailleurs qu'une seule bascule fiscale ait lieu à la fin du processus de transfert des tâches. La formulation du projet de loi aux articles 8 et 9 laisse entendre qu'il pourrait y avoir plusieurs bascules fiscales, ce qui a été confirmé par le Conseil d'Etat en commission. Le groupe socialiste a proposé en commission deux amendements aux articles 8 al. 2 et 9 al. 1 remplaçant les termes « d'une bascule fiscale par « de la bascule fiscale ». Ces amendements ont également été refusés.

Un autre enjeu essentiel est celui de l'autonomie communale. L'autonomie communale est l'un des principes constitutifs du système politique suisse, la garantie fédérale de l'autonomie communale étant consacrée par l'art. 50 de la Constitution fédérale. Il ne faut en aucun cas que cette réforme enlève des compétences aux communes, alors que les communes genevoises sont les communes de Suisse qui ont le moins de pouvoir, ce dans un rapport de 20% contre 80% pour le canton (rapport de 50%-50% à Zurich). L'objectif de la LRT devrait donc être d'augmenter les compétences des communes et non de simplement leur déléguer des tâches supplémentaires, sans les compétences décisionnelles qui vont avec. La crainte est toutefois grande, en particulier chez les communes-villes, que cette réforme aboutisse à un simple transfert de tâches vers les communes sans un financement suffisant. Même si le Conseil d'Etat a annoncé que la nouvelle répartition des tâches devait être neutre sur le plan des coûts, l'on peut craindre que cela ne soit pas le cas, car les charges évoluent dans le temps, la durée d'existence du fonds de régulation peut être longue et les charges d'entretien et de rénovation sont difficiles à évaluer correctement.

En conclusion, au lieu de mener cette réforme au pas de charge, le Conseil d'Etat doit laisser du temps aux uns et aux autres pour travailler dans la sérénité et dans la durée. Cela permettra certainement d'éviter un certain nombre d'oppositions, qui pourraient se cumuler, notamment s'il y a des reports de charges sur les communes et/ou sur certaines catégories de la population, par une baisse de prestations ou une hausse des impôts.

Pour répondre aux nombreuses questions et inquiétudes exprimées par les communes, il est indispensable de mettre en place immédiatement un véritable processus de concertation entre le canton et les communes et de revoir le système prévu par le projet de loi tant en ce qui concerne le processus d'adoption des lois spéciales que pour les mécanismes que sont le fonds de régulation et la bascule fiscale.

Nous vous invitons ainsi à refuser ce projet de loi tel que sorti de commission, étant rappelé qu'il n'est nullement impératif que le processus soit terminé d'ici à 2018.