

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 24 février 2016

Projet de loi sur les fusions de communes (LFusC) (B 6 12)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 138, 139 et 235 de la constitution de la République et canton
de Genève, du 14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Buts

¹ L'Etat encourage et facilite les fusions de communes.

² La présente loi vise, notamment, les objectifs suivants :

- a) le renforcement de l'autonomie communale;
- b) l'accroissement des capacités des communes;
- c) l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux.

Art. 2 Définitions

¹ Une fusion de communes est la réunion de deux ou de plusieurs communes en une seule et nouvelle commune.

² Une commune concernée, au sens de la présente loi, signifie une commune impliquée dans le processus de fusion et la fusion.

³ Une commune fusionnée, au sens de la présente loi, signifie la nouvelle commune après l'achèvement de la fusion.

Art. 3 Conditions

¹ Une fusion ne peut avoir lieu qu'entre communes limitrophes.

² L'alinéa 1 n'est pas applicable à la commune de Céligny, vu la situation exceptionnelle de cette dernière.

³ L'entrée en vigueur d'une fusion n'est possible qu'au 1^{er} janvier d'une année civile, dans un délai qui permet de constituer normalement les nouvelles autorités communales.

Art. 4 Rôle du département

¹ Le département chargé de la surveillance des communes (ci-après : département) appuie les communes en matière de fusion. Il peut notamment collaborer avec elles à la préparation d'une fusion et leur adresser des recommandations.

² Notamment, le département :

- a) coordonne l'activité des autres départements lors de la fusion de communes;
- b) conduit les procédures de préavis d'approbation auprès des autorités fédérales et cantonales compétentes;
- c) informe les autres départements des fusions de communes allant entrer en vigueur.

Chapitre II Procédure

Art. 5 Processus de fusion

Le processus amenant à la fusion de deux ou plusieurs communes comprend les étapes suivantes :

- a) proposition de fusion;
- b) approbation du principe de fusion;
- c) convention de fusion;
- d) approbation de la fusion;
- e) élections;
- f) entrée en vigueur.

Art. 6 Proposition de fusion

Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par le canton.

Art. 7 Approbation du principe de la fusion

Le principe de la fusion doit être approuvé par le conseil municipal de chaque commune concernée par voie de délibération soumise à référendum et validé par arrêté du Conseil d'Etat.

Art. 8 Groupe de travail intercommunal

Après approbation du principe de la fusion, un groupe de travail composé des membres des exécutifs des communes concernées est chargé de préparer un projet de convention de fusion. Il peut s'adjoindre l'appui de personnes disposant de compétences particulières.

Art. 9 Convention de fusion

¹ La convention de fusion contient les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la fusion. Elle prévoit notamment :

- a) le nom, les armoiries et les frontières de la commune fusionnée;
- b) la date de l'entrée en vigueur de la fusion;
- c) le transfert du patrimoine, des charges et des engagements;
- d) le transfert de l'administration et de son personnel ainsi que le projet de statut du personnel de la commune fusionnée;
- e) les compétences pour les affaires pendantes et pour la clôture des comptes et la proposition pour le premier budget ainsi que le nombre de centimes additionnels communaux à percevoir;
- f) le projet de règlement du conseil municipal de la commune fusionnée;
- g) la réglementation de tout autre effet de la fusion.

² Le projet de convention de fusion est soumis au département qui en vérifie la légalité.

³ Le département soumet le projet de convention de fusion à la commission cantonale de nomenclature, aux Archives d'Etat de Genève et à l'Office fédéral de topographie, et recueille leurs déterminations.

Art. 10 Approbation de la fusion

¹ La convention de fusion est soumise simultanément aux conseils municipaux de chaque commune concernée. A cette fin, ils sont convoqués le même jour à la même heure.

² Lorsque la convention de fusion a été adoptée par tous les conseils municipaux, elle est soumise simultanément aux corps électoraux de toutes les communes concernées, à la prochaine date de votation utile.

³ Lorsque la convention de fusion a été adoptée par les corps électoraux de chaque commune, elle est soumise pour approbation au Conseil d'Etat.

⁴ L'approbation par le Conseil d'Etat n'intervient qu'après l'adoption par le Grand Conseil d'une modification de l'article 1 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, soumise au référendum facultatif.

Art. 11 Elections

¹ Après l'approbation de la convention de fusion par le Conseil d'Etat, mais avant l'entrée en vigueur de la fusion, les autorités de la commune fusionnée doivent être élues.

² Si la fusion entre en vigueur en cours de législature, les autorités sont élues pour le temps restant de la législature. La commune fusionnée forme l'arrondissement électoral.

Chapitre III Effets de la fusion

Art. 12 Transfert légal et patrimonial

Les droits et obligations ainsi que les actifs et les passifs des communes concernées passent à la commune fusionnée le jour de l'entrée en vigueur de la fusion.

Art. 13 Droit de cité communal

Quiconque, au moment de la fusion, est citoyen des communes concernées acquiert, de par la loi, le droit de cité de la commune fusionnée.

Art. 14 Règlements communaux

¹ Les règlements des communes concernées, à l'exception du règlement du conseil municipal et du statut du personnel, conservent leur validité à l'intérieur des anciennes limites communales jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation dans la commune fusionnée.

² L'adoption d'une nouvelle réglementation doit se faire dans les meilleurs délais.

Art. 15 Etablissements de droit public avec personnalité juridique

¹ Les établissements de droit public des communes concernées ne sont pas touchés par la fusion, sous réserve de leur dissolution avant la fusion.

² L'adaptation des statuts doit se faire dans les meilleurs délais.

Art. 16 Appartenance à des structures intercommunales

¹ Si des communes concernées font parties de structures intercommunales auxquelles participent aussi des communes non concernées, leur appartenance est maintenue à l'intérieur des anciennes limites communales jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation. Celle-ci doit être adoptée dans le délai d'une année après l'entrée en vigueur de la fusion.

² Lorsque toutes les communes membres d'une structure intercommunale fusionnent entre elles, ces structures sont dissoutes de par la loi et leurs droits et obligations passent à la commune fusionnée le jour de l'entrée en vigueur de la fusion.

Chapitre IV Incitations aux fusions

Art. 17 Gratuité de la procédure de fusion

¹ La procédure de fusion est gratuite. Aucune taxe et aucun émolument ne sont prélevés par l'Etat.

² Les mutations d'immeubles des communes concernées sont inscrites d'office et sans frais.

³ Les frais résultant du changement du nom de la commune sont pris en charge par le canton.

Art. 18 Soutien administratif et juridique

¹ Le département met, à titre gratuit, un soutien juridique et administratif à disposition des communes qui envisagent une fusion.

² Une fois le principe de la fusion approuvé par les communes concernées, le Conseil d'Etat, dans son arrêté d'approbation, désigne un groupe de travail interdépartemental chargé de seconder les communes.

Art. 19 Mesures incitatives

¹ Le canton verse une subvention à la commune fusionnée d'un montant égal à son endettement net, mais au maximum de 2 millions de francs, pour autant que sa taille ne dépasse pas 15 000 habitants.

² Le Fonds intercommunal peut participer aux dépenses d'investissement de la commune fusionnée pour une durée de 5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la fusion.

³ La part privilégiée de la commune fusionnée est fixée, pour la première année, à un taux équivalent au taux le plus élevé des communes concernées.

Chapitre V Dispositions finales et transitoires

Art. 20 Entrée en vigueur

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

Art. 21 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (B 6 05), est modifiée comme suit :

Art. 30, al. 1, lettre aa (nouvelle)

¹ Le conseil municipal délibère sur les objets suivants :

- aa) l'approbation du principe de fusion et de la convention de fusion.

Art. 91, al. 1, lettre i (nouvelle)

¹ Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le Conseil d'Etat les délibérations du conseil municipal concernant :

- i) l'approbation du principe de fusion et de la convention de fusion.

* * *

² La loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (B 6 08), est modifiée comme suit :

Art. 27, al. 1, lettre c (nouvelle)

¹ Sous la forme d'une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique, il est institué un Fonds intercommunal chargé de participer, par l'octroi de subventions annuelles ou pluriannuelles aux communes ou entités intercommunales, au financement :

- c) des dépenses d'investissement des communes fusionnées pour une durée de 5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la fusion.

ANNEXE – Statuts du Fonds intercommunal (B 6 08.05)**Art. 1, lettre c (nouvelle)**

Le Fonds intercommunal a pour but de participer, par l'octroi de subventions annuelles ou pluriannuelles aux communes ou entités intercommunales, au financement :

- c) des dépenses d'investissement des communes fusionnées pour une durée de 5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la fusion.

* * *

³ La loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (D 3 05), est modifiée comme suit :

Art. 295A, al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 5)

⁴ La part privilégiée d'une commune fusionnée est fixée, pour la première année, à un taux équivalent au taux le plus élevé des communes ayant fusionné.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La constitution de la République et canton de Genève (ci-après : Cst-GE; A 2 00) a été adoptée par le Conseil général le 14 octobre 2012. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013.

La section 2 du chapitre I de son titre V est consacrée aux fusions de communes.

L'article 138 Cst-GE donne comme principe que le canton encourage et facilite les fusions de communes et qu'il prend à cet effet, des mesures incitatives, notamment financières.

L'article 139 Cst-GE fixe quelques règles de procédure en prescrivant qu'une fusion de communes peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par le canton. Il prévoit encore que la fusion est approuvée par la majorité du corps électoral de chaque commune concernée.

Enfin, l'article 235 Cst-GE fixe au Grand Conseil un délai de 3 ans, dès l'entrée en vigueur de la Cst-GE, pour adopter les dispositions d'application de ses articles 138 et 139. Ce délai arrivera à échéance le 31 mai 2016.

C'est sur la base des éléments donnés par la Cst-GE que le présent projet de loi a été rédigé. Il a pour but de renforcer l'autonomie communale en permettant à plusieurs communes de fusionner afin d'accroître leur capacité à répondre aux demandes de leurs citoyens tout en garantissant des prestations de qualité.

Afin de faciliter la fusion, le département chargé de la surveillance des communes va accompagner le processus pour permettre aux communes désireuses de joindre leurs destinées de disposer des informations adéquates et de spécialistes du domaine.

Dans le but d'inciter aux fusions, trois mesures principales ont été prévues, permettant à la commune fusionnée de percevoir plus de ressources dans le cadre de la péréquation intercommunale.

De plus, le corps électoral de chaque commune souhaitant fusionner sera appelé à se prononcer tant sur le principe de la fusion, dans un premier temps, que sur la fusion effective ensuite, garantissant ainsi la libre formation de l'opinion publique tout au long du processus. Enfin, le corps électoral cantonal pourra se prononcer sur la fusion par le biais du référendum

facultatif suite à la modification de l'article 1 de la loi sur l'administration des communes (ci-après : LAC; B 6 05).

L'Association des communes genevoises a été consultée et a rendu un préavis favorable en date du 28 janvier 2016.

Commentaire article par article

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Buts

Cette disposition reprend le texte de l'article 138 Cst-GE et décrit les principaux buts de la loi, soit le renforcement de l'autonomie communale, l'accroissement de la capacité des communes à répondre aux attentes des citoyens et la possibilité d'effectuer des économies d'échelle.

Art. 2 Définitions

Cette disposition définit la terminologie utilisée dans la loi.

Art. 3 Conditions

Cette disposition fixe qu'une fusion n'est possible qu'entre communes limitrophes et prévoit que l'entrée en vigueur ne peut se faire qu'au 1^{er} janvier d'une année civile. Afin d'éviter des problèmes de compatibilité avec la loi sur l'exercice des droits politiques, les autorités communales doivent pouvoir être constituées normalement. Une fusion n'est donc pas possible dans l'année qui précède une élection générale communale.

Art. 4 Rôle du département

Afin de répondre à l'article 138 Cst-GE et dans le but de faciliter les fusions, cette disposition prévoit que le département chargé de la surveillance des communes appuie les communes en matière de fusion. Il va collaborer avec elles à la préparation d'une fusion et leur adresser des recommandations.

L'appui du département prend, notamment, les formes énoncées dans l'alinéa 2.

Chapitre II **Procédure**

Art. 5 **Processus de fusion**

Cette disposition recense les étapes du processus de fusion qui sont décrites de manière plus détaillée dans le chapitre II.

Art. 6 **Proposition de fusion**

Cette disposition reprend le texte de l'article 139, alinéa 1 Cst-GE.

Art. 7 **Approbation du principe de la fusion**

Avant que des communes ne se lancent dans la longue procédure qu'est la fusion, il convient que le conseil municipal en approuve le principe. Il ne s'agit pas du vote définitif sur la fusion, mais d'un vote préliminaire qui permettra d'éviter aux communes de se lancer dans un travail considérable sans avoir l'accord de principe du conseil municipal. Ce vote ne préjuge en rien du vote définitif sur une fusion.

Art. 8 **Groupe de travail intercommunal**

Le groupe de travail intercommunal, composé des exécutifs, aura pour tâche de préparer les bases de la fusion qui prendront la forme d'une convention de fusion. Le département chargé de la surveillance des communes sera associé à ce groupe de travail.

Art. 9 **Convention de fusion**

La convention de fusion est l'acte formel sur la base duquel la nouvelle commune fusionnée sera constituée. Elle doit prévoir les principaux éléments qui permettront à la nouvelle commune de fonctionner. Une liste non exhaustive de ces éléments est prévue dans cette disposition. La convention permettra également de régler les questions de transfert de patrimoine, de personnel et des contrats.

Afin de s'assurer de certains aspects, notamment relatifs au nom et aux armoiries de la nouvelle commune, le projet de convention est soumis à la commission cantonale de nomenclature, aux Archives d'Etat de Genève et à l'Office fédéral de topographie.

Art. 10 **Approbation de la fusion**

La convention de fusion doit être approuvée par les conseils municipaux des communes concernées. Puis, elle est soumise aux corps électoraux de ces

mêmes communes et enfin, elle est soumise pour approbation au Conseil d'Etat.

Le nombre et le nom des communes sont inscrits à l'article 1, alinéa 1, de la LAC. Il convient donc que le Grand Conseil modifie cette disposition. Un projet de loi sera déposé en ce sens par le Conseil d'Etat. Une fois votée, la modification de la LAC est soumise au référendum facultatif cantonal. Ce n'est qu'une fois ces procédures terminées que le Conseil d'Etat approuvera formellement les délibérations de fusion.

Art. 11 Elections

Cette disposition a pour objectif de fixer les règles générales applicables aux premières élections de la commune fusionnée.

Chapitre III Effets de la fusion

Art. 12 Transfert légal et patrimonial

Les droits et obligations ainsi que les actifs et les passifs des communes concernées passent à la commune fusionnée le jour de l'entrée en vigueur de la fusion.

Art. 13 Droit de cité communal

Cette disposition règle la question du futur droit de cité communal.

Art. 14 Règlements communaux

Le règlement du conseil municipal et le statut du personnel sont nécessaires au bon fonctionnement de la commune fusionnée dès sa création. Dès lors, leur adoption se fera par le biais de la convention de fusion. Ils pourront, bien entendu, être modifiés par le conseil municipal.

Les autres règlements peuvent, a priori, continuer à être utilisés les premiers temps de la commune fusionnée. Ils devront, toutefois, être révisés, dans les meilleurs délais afin de s'adapter aux nouvelles réalités communales.

Art. 15 Etablissements de droit public avec personnalité juridique

Cette disposition a pour but de permettre la reprise intégrale des établissements de droit public (tels que les fondations communales) par la nouvelle commune. Les statuts devront être révisés dans les meilleurs délais afin de s'adapter aux nouvelles réalités communales.

Art. 16 *Appartenance à des structures intercommunales*

La question des structures intercommunales est différente de celle des simples établissements de droit public. En effet, les clés de répartition des frais peuvent varier en fonction de la population des communes membres. Un groupement peut également devenir obsolète si de nouvelles communes doivent s'y rattacher.

La solution préconisée est celle de maintenir l'appartenance à ces structures à l'intérieur des anciennes limites communales jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation. Le délai d'adaptation de la réglementation est fixé à une année après l'entrée en vigueur de la fusion, afin de régler au plus vite ces cas.

Il est également prévu à l'alinéa 2 de cette disposition le cas dans lequel toutes les communes membres d'une structure intercommunale fusionnent entre elles. Alors, ces structures sont dissoutes de par la loi et leurs droits et obligations passent à la commune fusionnée le jour de l'entrée en vigueur de la fusion.

Chapitre IV *Incitations aux fusions*

Art. 17 *Gratuité de la procédure de fusion*

Cette disposition prévoit qu'aucune taxe ou émolument n'est prélevé par l'Etat de Genève suite à une fusion de communes. Cette disposition vise en particulier les mutations cadastrales et le registre foncier. De plus, le changement de nom d'une commune entraîne des frais également au niveau fédéral, notamment avec la Poste suisse ou les CFF. Ces frais seront pris en charge par le canton.

Art. 18 *Soutien administratif et juridique*

Le processus amenant à une fusion est complexe et touche des éléments tant juridiques que comptables. Afin que ces questions ne freinent pas les communes à fusionner, un soutien juridique et administratif est assuré par le département chargé de la surveillance des communes.

Diverses problématiques liées à la fusion de communes pouvant toucher plusieurs départements, le Conseil d'Etat désignera un groupe de travail interdépartemental qui aura pour but de seconder les communes dans leurs démarches pendant la mise en place de la convention de fusion.

Art. 19 **Mesures incitatives**

Trois mesures incitatives sont prévues pour les communes désireuses de fusionner. Ces mesures partent du principe que la fusion de communes est un des moyens de l'intercommunalité.

Tout d'abord, en application de l'article 138, alinéa 2 Cst-GE, une incitation financière aux fusions de la part du canton a été prévue. Le montant de l'incitation est basé sur l'endettement net total de la commune fusionnée, limitant ainsi l'incitation aux communes présentant des difficultés financières. Le montant alloué prendra la forme d'une subvention unique dans le but d'appuyer les efforts consentis en vue d'une meilleure optimisation de l'emploi de ses ressources. Ce montant sera, toutefois, maximisé à hauteur de 2 millions de francs en regard de la situation financière du canton. Enfin, la taille critique d'une commune fusionnée pour lui permettre de recevoir une indemnité est fixée à 15 000 habitants.

Ensuite, la commune fusionnée sera éligible à demander une participation à ses investissements au Fonds intercommunal pour une durée de 5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la fusion.

Enfin, la part privilégiée de la commune fusionnée est fixée, pour la première année, à un taux équivalent au taux le plus élevé des communes concernées. Cette incitation a pour objectif principal de donner un attrait particulier aux communes ayant une part privilégiée basse de fusionner avec des communes ayant une part privilégiée élevée.

Chapitre V **Dispositions finales et transitoires**

Art. 20 **Entrée en vigueur**

L'entrée en vigueur de la loi est fixée le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Art. 21 **Modifications à d'autres lois**

La loi sur l'administration des communes est modifiée afin d'inclure dans ses articles les nouvelles compétences de délibération du conseil municipal et d'approbation par le Conseil d'Etat prévues dans le présent projet de loi.

Afin de prendre en compte les incitations prévues par la présente loi, à l'article 19, il est nécessaire de modifier la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (B 6 08), et la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (D 3 05).

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet (art. 31 RPFGB – D 1 05.04)*
- 2) *Préavis de l'Association des communes genevoises du 28 janvier 2016*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi sur les fusions de communes

Projet présenté par le département Présidentiel

(montants annuels, en mios de F)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	dès 2023
TOTAL charges de fonctionnement	0.00							
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00							
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00							

Remarques :

L'article 19 du projet de loi prévoit le versement par l'Etat d'un montant égal à l'endettement net de la commune fusionnée, mais au maximum à 2'000'000 F pour autant que sa taille ne dépasse pas 15000 habitants. Sachant qu'il s'agit pour l'heure d'un cas théorique, il n'est pas possible de valoriser à ce stade le potentiel impact financier qu'il représente.

 le 4/02/2016

Date et signature du responsable financier :



ASSOCIATION DES COMMUNES GENEVOISES
 Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
 Tél. 022 309 33 50 Fax 022 309 33 55
 Correspondance : case postale 1276
 info@acg.ch - www.acg.ch



→ SACS

PRE	AIGLE
CHA	Echéancier
29 JAN. 2016	
Pour info BF; GZ; PF; AL; FL	
Traitement	
<input type="checkbox"/> PLP <input type="checkbox"/> Traitement direct avec AR <input type="checkbox"/> Traitement direct	

Département présidentiel
Monsieur François Longchamp
 Président du Conseil d'Etat
 Case postale 3964
 1211 Genève 3

Carouge, le 28 janvier 2016

Concerne : Avant-projet de loi sur la fusion des communes

Monsieur le Président,

Faisant suite à notre courrier du 8 octobre 2015 et à notre rencontre du 27 novembre 2015 relatifs à l'avant-projet de loi susmentionné, nous portons à votre connaissance que celui-ci a été favorablement préavisé par nos membres.

Nous profitons de la présente pour vous remercier vivement d'avoir bien tenu compte des remarques des communes dans le cadre de nos discussions.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

Le Directeur général

Alain Rüttsche

Le Président

Thierry Apothéloz

