



Date de dépôt : 30 octobre 2023

Rapport

de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi de Yves Nidegger, Florian Dugerdil, Patrick Lussi, Stéphane Florey, Lionel Dugerdil, André Pfeffer modifiant la loi sur l'administration communale (LAC) (B 6 05) (Suppression de l'administration communale en Ville de Genève)

Rapport de majorité de Alexis Barbey (page 3)
Rapport de minorité de André Pfeffer (page 22)

Projet de loi (13357-A)

**modifiant la loi sur l'administration communale (LAC) (B 6 05)
(Suppression de l'administration communale en Ville de Genève)**

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

Art. 1 Modification

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

Art. 1, al. 4 (nouveau)

⁴ En Ville de Genève, les tâches dévolues à l'administration communale sont
exécutées par l'administration cantonale.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Alexis Barbey

La commission des affaires communales, régionales et internationales (ci-après : CACRI) a étudié ce projet de loi sous la présidence de M. Jean-Marc Guinchard lors des trois séances suivantes : le mardi 26 septembre ainsi que les mardis 3 et 10 octobre 2023. Les procès-verbaux ont été rédigés par M^{me} Tina Rodriguez, secrétaire scientifique de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (ci-après : SGGC) et M. Christophe Vuilleumier, procès-verbaliste. Qu'ils soient remerciés ici de leur travail.

Résumé pour lecteurs pressés

Ce projet de loi propose de dissoudre la commune « Ville de Genève » et de redistribuer ses tâches au canton de Genève.

Les initiants voient dans ce PL une simplification administrative, la fin des doublons et des éventuels procès entre la Ville et le canton, ce qui entraînerait des gains de productivité. Ils estiment également que cela mettrait fin à l'anomalie selon laquelle les citoyens qui financent la ville y travaillent, mais n'y vivent pas, alors que nombreux sont ceux qui y vivent, mais qui ne contribuent pas à son développement puisqu'ils ne paient pas d'impôt.

Les opposants jugent ce projet peu respectueux de la démocratie, en ceci qu'il raierait d'un trait de plume le droit de vote municipal des citoyens de Genève. En outre, la constitution genevoise prévoit une administration pour chaque commune. Il y aurait aussi un déficit démocratique puisque les électeurs de la Ville ne représentent que 45% des votants du canton. Ils pourraient donc être constamment minorisés, contrairement à ceux de Bâle-Ville qui représentent 81% des votes du canton.

Au vote, l'entrée en matière est refusée par :

Oui : 2 (2 UDC)

Non : 10 (1 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 3 PLR, 1 LC)

Auditions et discussions internes

Séance du mardi 26 septembre 2023

Présentation de M. Yves Nidegger, député

M. Nidegger remercie la commission d'avoir ouvert le traitement de cet objet aussi rapidement. Sa comparaison avec la situation du canton de Bâle-Ville a ses limites en ceci que ce demi-canton résulte de la sécession en 1830. Les communes considéraient à l'époque qu'elles étaient écrasées d'impôts et non représentées dans les instances politiques. Il y avait eu à l'époque un conflit armé, soit une vraie guerre de sécession, et la Ville s'est retrouvée avec seulement deux communes qui acceptaient de rester dans son giron. A Genève, c'est l'inverse qui s'est passé après le traité de Turin. La Ville de Genève s'est vu ajouter des communes rurales. Le phénomène est donc différent, mais le résultat analogue.

La ville de Bâle est une ville historique et c'est la capitale de son canton. Elle pèse un poids écrasant par rapport aux autres communes. Il a choisi le modèle bâlois pour démontrer qu'il est constitutionnellement pensable et admissible, dans un Etat de droit suisse où l'autonomie communale est importante, d'avoir une commune qui continue d'exister alors même que les tâches de cette dernière sont exécutées par l'administration cantonale au lieu d'une administration communale. Néanmoins, la commune existe et cela permet d'éviter les doublons. Il y a une distinction entre la commune bourgeoise et la commune politique. Cette distinction est peu connue en Suisse romande. Il y a des personnes qui ont un droit de cité de la ville.

La problématique de la Ville de Genève a été tournée dans tous les sens lors des travaux de la Constituante. Il propose le modèle bâlois qui permettrait de rediscuter de cette question. Ce modèle a permis de résoudre les problèmes de l'Etat dans l'Etat. Il fait un parallèle avec le Saint-Empire romain germanique dans lequel Charlemagne, roi des Francs, est devenu empereur et les rois de France étaient des sortes d'empereurs bis dans leur royaume. Genève est empereur en son royaume, ce qui engendre des litiges. Certaines des places les plus ratées sont le fruit de ces affrontements incessants entre Ville et canton. Il y a eu des affrontements devant les tribunaux, avec notamment la guerre des parcmètres. La Ville avait d'ailleurs raison du point de vue du droit sur cette question. Selon lui, on passe beaucoup de temps à se battre entre Ville et canton. Il y a un rayonnement de la Ville dans le monde entier alors que le canton est plutôt perçu comme une entité administrative terne.

Dans le domaine de la culture, s'il y avait un système du type préconisé dans ce PL, cela permettrait de regrouper les musées, les salles de spectacle,

etc., qui sont pour l'essentiel sur le territoire de la Ville. Il ne s'agirait pas de perdre les tâches effectuées actuellement par la Ville de Genève, mais que le travail soit fait par le canton. Le travail restera à faire, mais il conviendra de l'organiser différemment.

Selon lui, il est tout à fait possible de traiter de la question dans la loi sur l'administration des communes (LAC). Cela pourrait être un alinéa 4 de l'article 1 ou de l'article 2. Si, par hypothèse, l'idée devait être travaillée plus avant, il serait plus sain, selon lui, d'avoir une modification constitutionnelle. Dans le système bâlois, cela figure dans la constitution. Il lui semblerait donc plus approprié de modifier la constitution cantonale (Cst-GE). L'article 132 Cst-GE pourrait être modifié en conséquence afin de s'assurer qu'il y a un accord de la population.

L'architecture cantonale et les communes souffrent de cette position actuelle de la Ville. Le territoire de la commune « Ville de Genève » résulte de la fusion de 1930 de la Ville, qui vivait sur sa colline, avec Plainpalais, les Eaux-Vives et le Petit-Saconnex. D'autres villes ont également poussé, mais une commune « mammouth » a été créée. Il mentionne la petite enfance en Ville de Genève et déclare que les communes ne peuvent être compétitives face aux salaires que la Ville propose aux employés dans les crèches. Le poids de la Ville est considérable, aussi dans les rapports avec les autres villes et communes du canton, donc pas seulement avec l'administration cantonale.

Il pense que trouver une solution à cette guerre pourrait donner lieu à beaucoup de productivité et permettrait d'éviter les genevoiseries. Il rappelle que les personnes qui font pleuvoir de l'argent dans les caisses de la municipalité sont à Cologny, ou partout ailleurs, mais pas en Ville de Genève. Les populations qui vivent en ville sont dans des quartiers un peu « artificiels » dans le sens où les habitants ne paient pas vraiment eux-mêmes le prix de leurs loyers. Sinon, ils devraient peut-être habiter à Annemasse. Il y a selon lui une disrépance sociologique entre ceux qui paient et ceux qui décident. Il conviendrait de diluer tout cela avec une gestion plus équilibrée et plus équitable pour le canton.

Un député PLR est plutôt favorable sur le fond, mais, sur la forme, il se demande pourquoi ce n'est pas un projet de loi constitutionnelle qui a été déposé.

M. Nidegger répond qu'il a préféré présenter une version plus souple pour qu'il y ait une base de travail à explorer, sachant que, selon lui, la modification de la loi sur l'administration des communes pourrait être suffisante, techniquement parlant. Il pense cependant qu'il serait démocratiquement

préférable de passer devant le peuple. Il rappelle que le Grand Conseil est libre d'ajouter un PL modifiant la Cst-GE.

Un député PLR ajoute qu'il risque d'y avoir un élément modifiant considérablement la perception que l'on peut se faire de la Ville au niveau financier. Il mentionne l'initiative lancée par l'UDC « j'y vis, j'y paie » et se demande s'il ne faudrait pas attendre le résultat de cette initiative avant d'aller de l'avant avec ce projet.

M. Nidegger ne pense pas que ce soit de même nature et pense que, même si c'est dorénavant l'administration cantonale qui fait le travail à la place de la Ville, il y aura de toute façon un centime additionnel afférent aux tâches du canton. Une forme de taxe sera payée et cela correspondra à ce que le canton dépense pour des tâches de rang communal. Quel que soit le sort donné à ce projet, cela ne changera pas forcément les choses.

Un député PLR pense que cela changera peut-être la perception que les personnes peuvent avoir de ce PL.

Un autre député PLR adhère également à cette proposition, mais aimerait savoir ce qu'il en sera de la proximité avec le citoyen. Il se demande si la situation avant 1930 était satisfaisante et si le fait de scinder la Ville de Genève en plusieurs entités communales ne pourrait pas être une solution qui améliorerait la proximité et l'efficacité, sans forcément coûter plus cher. Il précise que c'est l'opposé et il aimerait avoir l'avis de l'auteur à ce sujet.

M. Nidegger répond que ceci a été discuté dans le cadre des travaux de la Constituante. On a redéfini l'Etat et considéré que l'Etat correspond à l'administration cantonale et les communes. Il y a eu cet ajout de l'administration communale qui est associée à l'Etat. Des débats ont donc eu lieu sur ce sujet, mais cela n'a débouché sur rien. Il en déduit qu'il convient de prendre un autre chemin, le problème n'étant toujours pas résolu. La question de la fracture en 4 morceaux de la Ville ne concernerait alors que les personnes de la Ville, au niveau de la votation. Il n'est pas certain que l'avis majoritaire du canton serait reflété. C'est une affaire qui devrait être décidée par l'entier du canton. Si l'on demande à une ville puissante si elle a envie de l'être moins, elle répondra non, car c'est dans la nature du pouvoir que de vouloir se conserver.

Une députée S déclare qu'elle est étonnée de la comparaison avec Bâle-Ville, sachant que ce canton est à peu près l'équivalent de la Ville de Genève en termes de population. Il y a environ 200 000 habitants à Bâle-Ville alors qu'il y en a presque 500 000 dans le canton de Genève. Ce n'est donc pas la même chose en termes de volume, concernant les tâches et les responsabilités à transférer au canton. L'aura de la Ville de Genève ne va pas

forcément changer avec ce qui est proposé, car le poids de cette grande population ne sera pas modifié, même si l'organisation sera différente. Les habitants de la Ville de Genève se sentiront toujours habitants de la Ville, même si c'est le canton qui s'occupe de l'administration. Elle se demande si ce qui est proposé est une solution.

M. Nidegger indique que la députée S a raison en ce sens que le travail devra être fait, que ce soit par des fonctionnaires du canton ou des fonctionnaires de la Ville de Genève. Il trouve que la comparaison est plausible en ce qui concerne Bâle, car la proportion d'habitants dont l'Etat cantonal bâlois s'occupe en ville est bien plus disproportionnée qu'à Genève où la Ville n'est que la moitié, sachant qu'à Bâle il y a deux petites communes et une grande ville. Le rapport entre les communes et l'Etat perdurera et se simplifiera. Il y aura toujours un point de friction, mais les communes auront l'Etat en face d'elle, alors qu'elles sont actuellement un peu « assommées » par la Ville.

Un député UDC remarque que ce sujet ayant déjà été traité par la Constituante et étant initialement un projet du PLR, il serait intéressé de savoir quels seraient les éventuels doublons à éviter, les améliorations éventuelles pour l'efficacité et surtout les potentielles économies. Lorsque l'on évoque des tâches dévolues à l'administration communale, on parle de toutes les tâches et il se demande s'il ne faudrait pas avancer par fragmentation ou par étape, en énumérant certaines tâches.

A Bâle, certaines tâches sont effectuées par Bâle-Ville et Bâle-Campagne contribue financièrement, ce qui est très efficace. Par exemple, pour l'université, l'hôpital et les transports publics, Bâle-Ville assume les frais, mais Bâle-Campagne paie ensuite une partie de la facture. Il précise que Bâle-Ville et Bâle-Campagne sont l'équivalent du canton de Genève en termes de population tandis que Bâle-Ville est l'équivalent de la Ville de Genève. Si l'on prend les dépenses par habitant à Bâle-Ville, elles sont supérieures à celles du canton de Genève, car il y a cet aspect comptable avec Bâle-Ville qui assume la totalité de la facture pour l'hôpital, les transports publics et l'université. Cependant, dans l'ensemble, les Bâlois dépensent 20 à 25% de moins qu'à Genève. Sa question est de savoir s'il ne serait pas préférable de procéder par étape, en citant dans un premier temps 2 ou 3 types de tâches précises plutôt que d'englober le tout.

M. Nidegger rappelle que Bâle-Ville et Bâle-Campagne sont deux cantons souverains. Ici, il y a un seul canton et il serait difficile de reprendre tel quel le système bâlois. A son sens, il serait complexe de procéder par tranches. Il prend l'exemple de la culture avec une éventuelle politique cantonale de la culture. Selon lui, on ne peut démembrer la Ville par morceaux. Si elle est une

ville avec son autonomie communale, il ne voit pas comment le canton pourrait s'immiscer, si ce n'est par le biais des subventions. Le problème est que la Ville aimerait être l'Etat dans l'Etat. Il ne voit pas de quel droit certaines prérogatives de la Ville pourraient être prises par le canton tandis que d'autres pas. Selon les décisions prises par le Grand Conseil, la Ville de Genève pourrait recourir au nom de l'autonomie communale auprès du Tribunal fédéral. Il faut donc trouver un mécanisme pour conserver la commune, mais régler les problèmes de rivalité entre les administrations.

Un autre député UDC juge ce projet intéressant et se demande, en lien avec la comparaison bâloise, si l'on peut vraiment comparer les situations sachant qu'il y a 45 communes à Genève alors qu'il y en avait 3 à Bâle, dont une immense ville. Il se demande si la possibilité d'aborder le problème par l'autre bout, c'est-à-dire de diviser la Ville de Genève, a été envisagée. Pour éviter les doublons et problématiques actuelles, il faudrait peut-être que les anciennes subdivisions d'avant 1930 puissent être recréées à nouveau afin de casser cette dynamique de ville centre qui coûte cher.

M. Nidegger confirme que cela pourrait être intéressant, mais il se demande par quel moyen mettre ceci en place, car, selon lui, il convient de faire voter les personnes de la commune pour « casser » la commune en question. Ce sont les communes qui peuvent décider si elles doivent fusionner ou pas. Il n'existe donc pas vraiment de moyen institutionnel d'aller dans ce sens. Il ne voit pas quel chemin emprunter pour atteindre le but évoqué par son collègue de parti. Il ne voit pas comment une commune pourrait être forcée de se fragmenter en quatre. Il ajoute que cette histoire de fusion est à sens unique. Par ailleurs, il n'est pas certain que les habitants de Plainpalais souffrent d'avoir la vue sur les aristocrates de la Treille. Ce chemin n'est pas praticable, selon lui. Il ne dit pas que le chemin qu'il propose l'est, mais il pense qu'il l'est peut-être un peu plus.

Un député S déclare que ce PL a le mérite de poser une question pertinente et de débattre sur ce sujet. Ce qui lui semble étrange, c'est que les autres communes auraient un traitement différent par rapport au centre-ville avec son administration cantonale. Les autres communes conserveraient leurs compétences communales. Selon lui, le projet est complètement incohérent sur ce point. Il se demande si le problème de la ville est administratif ou politique. Si c'est son poids qui pose problème, alors il faudrait effectivement la diviser en plusieurs morceaux. Ou alors, on revient sur des enjeux d'efficacité avec la répartition des tâches canton/communes. Cela concernerait alors aussi les autres communes et c'est ce côté disproportionnel d'agir uniquement sur la Ville de Genève qui lui pose problème. Il y a d'autres communes autour, qui sont également des villes.

M. Nidegger pense que le problème est la rivalité entre la Ville de Genève et le canton. Il déclare qu'il y a un souci avec le rayonnement de la marque et il se demande qui saurait le mieux gérer cette marque, cet héritage genevois.

Il évoque la structure de Washington DC, district fédéral externalisé qui ne fait pas partie de la structure de l'Etat. Il s'agirait d'une administration cantonale gérant un territoire sur lequel sont concentrés les théâtres, les piscines, les musées, etc. Il lui semble cohérent que ces tâches soient « cantonalisées ». Il juge son point de vue pragmatique, sachant que la manière dont la Ville est administrée pose problème à de nombreuses personnes. Ce n'est pas un système parfait et il convient de réfléchir aux possibilités qui permettraient de l'améliorer.

Une députée MCG se demande comment M. Nidegger visualise l'autonomie communale, sachant qu'il y a 13 villes dans le canton de Genève. Elle aimerait comprendre pourquoi ce serait une ville plutôt qu'une autre et elle se demande si, au final, cette forme de centralisation ne se rapprocherait pas du jacobinisme.

M. Nidegger indique que la notion de ville, avec la statistique de 10 000 habitants, n'a aucune pertinence dans ce débat-là. La situation des autres villes genevoises n'est pas comparable. Sur le jacobinisme, qui correspond à une centralisation complète, il rappelle qu'ici il ne s'agit pas du tout, mais d'un bout de territoire de Genève, comme pour Washington DC. Genève, vu son positionnement comme hôte d'organisations internationales, devrait être en main d'une entité plus large : le canton.

Une députée MCG déclare que, lorsqu'une personne est naturalisée, elle l'est d'abord dans sa commune, puis dans son canton et ensuite au niveau fédéral. Elle se demande si l'on n'est pas en train de renverser tout le processus historique de la Suisse et si ce n'est pas la Ville qui devrait gérer le canton.

M. Nidegger expose que son exemple bâlois est justement là pour démontrer que c'est possible. En ce qui concerne le questionnement sur le futur nationalisé, il le ferait au nom de sa commune, soit la Ville de Genève, qui continuerait d'exister.

Une députée MCG déclare que son père a toujours cité Genève comme une ville ouverte sachant qu'il y a toujours eu des travaux partout. Elle se demande s'il ne pourrait pas y avoir une coordination des travaux.

M. Nidegger confirme qu'un organe existe pour coordonner les travaux, mais que la gestion est calamiteuse.

Une députée MCG précise que Bill Clinton souhaitait rencontrer le maire de Genève lorsqu'il était ici en visite.

M. Nidegger précise que, dans le modèle bâlois, le titre de maire est endossé par le président du Conseil d'Etat. Il y aura donc à présent une clarification à cet égard afin de savoir à qui il convient de serrer la main.

Le président déclare avec humour que, généralement, les personnes se précipitent pour serrer la main de l'huissier en premier.

Un député Ve confirme que cette proposition le laisse sceptique. Il reconnaît cependant que la Ville de Genève est un petit peu un Etat dans l'Etat et remarque que, pour les conseils municipaux des autres communes, il est plus difficile de discuter avec la Ville de Genève. Il aurait plutôt vu une autonomie de quartier qu'une séparation en plusieurs communes, permettant de discuter plus facilement, par exemple, des projets culturels. Le problème d'intégrer les tâches communales dans la structure cantonale est qu'il faudra mettre en place des services qui s'occupent de tout cela. Pour l'instant, l'Etat finance, mais ne gère pas les crèches, les parcs publics, les pompiers, les piscines, les jardins, etc. Il se demande si M. Nidegger a conscience que cela va gonfler considérablement l'Etat qui, selon certains, a déjà une taille excessive. Il ajoute qu'il n'y a visiblement aucune confiance dans la loi sur la répartition des tâches (la LRT), qui essaie de donner une répartition des tâches équitable entre le canton et les communes.

M. Nidegger sait que ces tâches ne vont pas cesser d'exister et seront accomplies. Il précise que cela ne fera pas disparaître l'administration communale, mais que cela va simplement la réduire, comme lors d'une fusion de deux entreprises. Par exemple, la culture, qui est en Ville, ne disparaîtra pas. Il évoque les fusions d'entreprises et déclare que les quelques personnes qui partent sont celles qui sont en haut de l'organigramme. Le nombre de fonctionnaires par mètre carré diminuerait probablement. L'objectif serait de faire en sorte que ce soit plus ou moins équitable. Le moyen de la répartition ne résout pas le problème du doublon. Dans les travaux, dans les transports et dans d'autres domaines, il y a généralement les obstacles de la Ville puis du canton.

Un député PLR a une vision idéaliste de l'organisation libérale que peut avoir un Etat. Il pense que cette proposition, bien qu'intellectuellement stimulante, est une mauvaise idée. Plus une organisation est grande, moins elle est efficace et plus la distance avec les citoyens est grande. L'Etat devient omnipotent et la possibilité de rencontrer les responsables devient quasiment impossible.

Il remarque que les reproches qui sont faits à la Ville sont d'avoir des compétences trop importantes, mais ces compétences, la Ville les a conquises de haute lutte. Il considère que ce n'est pas très démocratique de faire

disparaître un adversaire qui plaît moins afin qu'il se taise et qu'il fasse bénéficier les citoyens de son infrastructure. Il se demande si cette concurrence entre la Ville et l'Etat ne pourrait pas être bénéfique, dans une optique d'une administration plus proche du citoyen.

M. Nidegger rappelle que la vision libérale souhaite réduire l'Etat et que, ici, il y en a deux. Il ne fait pas le reproche à la Ville d'avoir ses compétences communales. Depuis 1930, un Etat dans l'Etat a été créé. La taille excessive de la Ville a créé cette situation-là. C'est le rôle des personnes qui s'occupent de l'architecture du canton de faire en sorte qu'il n'y ait pas trop de pouvoir dans les mains d'une commune.

Il ne pense pas que le fait d'avoir un ou deux services supplémentaires au sein de l'administration cantonale risque de creuser l'écart avec le citoyen. La concurrence entre l'administration de la Ville et celle de l'Etat ne font actuellement pas baisser les prix, au contraire. Les prestations publiques sont moins bonnes et pas forcément moins chères. Selon lui, le système actuel n'est pas à préserver à tout prix.

Discussion interne

Le président demande si des auditions sont souhaitées ou si la commission est prête à voter.

Un député UDC se demande si un Bâlois pourrait être invité en commission pour voir si le système pourrait être transposé à Genève.

Un député UDC propose d'auditionner quelqu'un qui a participé à la Constituante, sachant que certains éléments pourraient être intéressants, afin de voir quels seraient les éventuels doublons, améliorations sur l'efficacité de la fonction publique et les éventuelles économies.

Le président précise que, dans le cadre de la Constituante, les points pratiques n'ont pas été abordés, mais que les principes ont tous été refusés.

Un député PLR pense que le minimum serait d'auditionner l'ACG.

Le président énonce qu'il conviendrait dans ce cas d'entendre aussi la Ville.

Un député Ve ne comprend pas pourquoi le projet de loi concerne la loi sur l'administration communale. Il conviendra de clarifier si le cadre légal choisi est pertinent.

Le président pense qu'il y aura trois juristes et cinq avis, mais, selon lui, seul un projet de loi constitutionnelle pourrait résoudre ce problème.

Un député LJS pense que ce n'est absolument pas une priorité. Il serait d'avis de ne pas auditionner et de ne pas entrer en matière.

Audition de Bâle-Ville :

Pour : 2 (2 UDC)
Contre : 10 (3 S, 1 Ve, 1 LJS, 1 MCG, 3 PLR, 1 LC)
Abstentions : 2 (1 Ve, 1 MCG)

L'audition d'un représentant bâlois est refusée.

Audition d'une personne de la Constituante :

Pour : 10 (2 Ve, 2 MCG, 3 PLR, 2 UDC, 1 S)
Contre : 1 (1 S)
Abstentions : 3 (1 LC, 1 LJS, 1 S)

L'audition d'une personne de la Constituante est acceptée.

Audition de l'ACG :

Pour : 11 (1 LC, 2 MCG, 3 PLR, 2 UDC, 3 S)
Contre : 1 (1 LJS)
Abstentions : 2 (2 Ve)

L'audition de l'ACG est acceptée.

Audition de la Ville de Genève :

Pour : 14 (2 Ve, 2 MCG, 3 PLR, 2 UDC, 3 S, 1 LJS, 1 LC)
Contre : –
Abstentions : –

L'audition de la Ville de Genève est acceptée à l'unanimité.

Une députée MCG suggère également d'entendre un professeur de droit constitutionnel.

Le président propose d'auditionner MM. Tanquerel et Hottelier qui sont professeurs de droit et anciens membres de la Constituante. Il constate que cela convient à la commission.

Séance du mardi 3 octobre 2023

Audition de M. Alfonso Gomez, maire de la Ville de Genève, et de M. Philippe Krebs, directeur adjoint, direction du département des finances, de l'environnement et du logement

M. Gomez prend la parole et déclare que ce PL est anticonstitutionnel, ce qui est curieux compte tenu du premier signataire qui est avocat. Il observe que ce PL impliquerait donc une modification de la constitution dans un second temps. Il rappelle en effet que la constitution indique que la commune existe en tant qu'entité. Il mentionne que ce projet est en l'occurrence très choquant, puisque les habitants de la Ville de Genève, qui représentent 50% de la population genevoise, seraient traités en citoyen de seconde zone. Il ajoute qu'il s'agit en fin de compte de rétablir le vote censitaire au vu des déclarations qu'il a entendues. Il mentionne que le modèle retenu pour ce projet est le modèle bâlois, lequel réserve toutefois 45% des sièges du Grand Conseil à des députés de la Ville de Bâle. Il pense que les auteurs de ce PL auraient dû prendre en compte cet aspect. Il signale également que, lorsqu'il est question de sujets purement urbains, les députés bâlois ne provenant pas de la ville ne prennent pas part au vote.

Il rappelle toutefois que l'argument portant sur une opposition entre la ville et la campagne remonte à 2013 et il estime qu'opposer la population de la sorte est choquant. Il pense donc le plus grand mal de ce PL pour lequel il ne voit pas un grand avenir, mais il regrette l'ambiance que ce PL instille et le mépris qui semble en émaner.

Un député UDC comprend bien la remarque sur le mépris. Cela étant, il rappelle que la collaboration entre la Ville de Genève et le canton est une question qui est très ancienne, et que la concurrence qui découle de cette coexistence augmente les coûts. Il mentionne que ce projet propose en fin de compte de rationaliser les deux administrations afin d'augmenter l'efficacité des pouvoirs publics. Il remarque qu'il serait aussi possible d'adopter totalement le modèle bâlois avec deux demi-cantons.

M. Gomez répond que la Ville proposerait dès lors d'adjoindre au canton-ville les communes de Cologny et de Collonge-Bellerive.

Un député UDC signale que Bâle-Ville s'occupe exclusivement de l'hôpital en demandant une participation annuelle à Bâle-Campagne. Il observe, cela étant, que les coûts de l'administration à Bâle, dont la population est similaire à celle de Genève, sont de 15 à 20% plus faibles qu'à Genève. Il demande ce qu'il faut en penser.

M. Gomez rappelle que les transferts de charges sont opérés actuellement du canton vers les communes et non l'inverse, et il remarque que ce PL devrait

donc présenter une dynamique inverse. Il mentionne toutefois que toutes les communes ainsi que le Conseil d'Etat sont sensibles à la recherche d'efficacité. Il rappelle que les pays très centralisés ne sont pas les plus efficaces, tout en étant éloignés des citoyens. Il pense que ce PL n'est pas la bonne méthode pour améliorer l'efficacité des pouvoirs publics genevois.

Un député UDC demande quels sont les doublons ou les difficultés pour la Ville de Genève pour s'adapter au canton sous l'angle du logement et de la construction.

M. Gomez répond que le canton gère l'ensemble de l'aménagement, les communes ayant une marge de manœuvre et un dialogue avec les administrations cantonales. Il ajoute ne pas avoir l'impression que cette séparation des tâches a péjoré la construction de logements en Ville de Genève. Il pense au contraire que les projets se sont faits en bonne intelligence.

Un député MCG déclare ne pas partager toujours les opinions du premier signataire de ce PL, mais il ne croit pas qu'il y ait du mépris de sa part. Il remarque qu'il s'agit d'un PL politique qui ouvre un débat. Il mentionne que l'administration de la Ville de Genève fait preuve de très peu de concertation, notamment avec les communes voisines lorsqu'il s'agit de circulation. Il remarque avoir siégé au Conseil municipal de Lancy et n'avoir jamais vu de concertation à cet égard entre la Ville de Genève et Lancy.

M. Gomez invite un député MCG à lire l'interview de M. Nidegger dans le Blick du jour pour se rendre compte de la dimension de mépris qu'il évoque. Il signale par ailleurs que de nombreux points sont concertés et coordonnés entre les magistrats communaux au sein des commissions de l'ACG.

Un député PLR déclare que les propos étaient en effet assez méprisants. Et il pense qu'augmenter l'efficacité ne consiste pas à supprimer une entité, mais bien à créer des entités réduites plus proches de la population. Il rappelle que la Constituante s'était penchée sur le sujet sans donner de suite et il se demande s'il serait efficace de scinder la Ville de Genève en plusieurs communes comme dans les années 1920.

M. Gomez répond qu'il est en effet préférable d'être plus près de la population. Cela étant, il rappelle que la Ville de Genève est la commune la plus dense de Suisse. Il pense que scinder la Ville de Genève en différentes entités ne ferait pas sens.

Un député UDC revient sur l'objectif de ce PL, soit la cohabitation des administrations de la commune et du canton, et il demande quelle est la situation de la Ville de Genève sous l'angle du logement et de la construction. Il se demande si la Ville ne devrait pas s'en tenir à la gestion des grandes institutions culturelles avec une participation du canton.

M. Gomez répond que certaines communes aimeraient que l'aménagement leur soit délégué. Il remarque que son département s'occupe des logements en tant que propriétaire privé avec les mêmes compétences que les autres propriétaires privés. Il mentionne qu'il n'y a donc pas de difficultés particulières. Concernant la culture, il remarque que la participation du canton serait en effet la bienvenue, puisque le poids financier est important.

Un député UDC remarque que le canton aurait dès lors quelques compétences également à cet égard.

M. Gomez répond que ce serait logique.

Le président déclare qu'une députée MCG a envoyé aux commissaires l'article du Blick.

Discussion interne

Le président rappelle l'audition des professeurs Tanquerel et Hottelier la semaine prochaine. Il ajoute que l'ACG pour sa part a indiqué pouvoir venir le 17 octobre en ne pouvant consulter que le comité au préalable. Il ajoute que l'ACG aimerait plutôt venir le 21 novembre, puisque l'assemblée générale aura pu être consultée.

Une députée PLR se demande s'il est vraiment utile d'entendre l'ensemble de l'ACG alors que le PL ne porte que sur la Ville de Genève.

Le président déclare que, dans la mesure où ce PL est mal ficelé et que tout le monde est d'accord qu'un projet de loi constitutionnelle serait préférable, il n'est donc pas en faveur d'une multiplication des auditions.

Une députée Ve déclare qu'il serait intéressant d'avoir l'avis de l'Union des villes genevoises dont les administrations sont importantes.

Un député PLR rappelle que l'ACG est la seule entité représentant officiellement les communes genevoises et il ne croit pas que l'UVG puisse apporter des éléments pertinents. Il pense également que, lorsque les deux juristes auront été entendus, la commission pourra se faire une idée plus précise.

Le président prend acte de l'audition des deux constituants la semaine prochaine et il mentionne que la commission décidera par la suite des auditions ultérieures éventuelles.

Séance du mardi 10 octobre 2023

Audition de M. Thierry Tanquerel et de M. Michel Hottelier, professeurs et constituants

M. Tanquerel mentionne qu'il est rare que lui et son collègue aient été aussi perplexes face à un PL, une perplexité portant notamment sur les intentions des auteurs de ce PL. Cela étant, il évoquera ce texte au premier degré. Concernant l'interprétation, il observe que ce PL n'abroge aucune disposition de la LAC et il remarque dès lors que les autorités communales subsisteraient, les tâches étant déléguées au canton via un contrat d'exécution. Il précise qu'il est douteux qu'un seul article soit suffisant pour mettre en place une telle délégation. Il se demande par ailleurs ce que deviendraient les fonctionnaires communaux, lesquels, il le rappelle, sont soumis à un statut du personnel. Cela étant, il déclare que cette interprétation est singulière puisque les auteurs veulent surtout la suppression de l'entité Ville de Genève.

Il déclare que cette suppression est toutefois impossible, les articles 132 et suivants de la constitution prévoyant des autorités politiques pour toutes les communes du canton. Il ajoute qu'il n'est pas possible de simplement abroger ces articles ou de ne pas les appliquer. Il répète que supprimer l'entité politique « Ville de Genève » ne peut pas être fait, soit par ce PL soit par tout autre PL. Il précise qu'il faudrait une modification de la constitution pour ce faire.

Il signale ensuite que les auteurs se réfèrent au système politique de Bâle, système qui a obtenu la garantie fédérale bien qu'il soit discutable. Il rappelle que la commune de Bâle-Ville représente 81% de la communauté électorale, les citoyens de la ville ne pouvant dès lors pas être minorisés. A Genève, il rappelle que la situation est inverse, puisque le corps électoral de la Ville de Genève est de 45,7%. Il déclare qu'un tel projet de fusion entraînerait donc une inégalité de traitement en termes de droits de vote, mais aussi sous l'angle fiscal. Il précise que les électeurs de Coligny pourraient par exemple décider de ce qui pourrait être fait en Ville de Genève, l'inverse étant impossible. Il remarque que c'est une situation évidemment inadmissible, similaire certes à celles des deux communes adjointes à Bâle-Ville, Riehen et Bettingen, lesquelles ne contestent pourtant pas cet état de fait.

Il explique ensuite qu'il est notoire que la Ville de Genève a souhaité avoir une politique culturelle dynamique, et il déclare que, si une fusion intervenait avec le canton, l'égalité de traitement du financement de ces institutions culturelles ne serait plus garantie.

Il observe, cela étant, qu'il serait possible de supprimer toutes les communes par voie constitutionnelle, à défaut de règle fédérale. Il ajoute qu'il serait également possible de refondre toutes les communes dans des districts

afin d'avoir des tailles critiques ; une idée qui avait été avancée durant les travaux de la Constituante. Mais il remarque que les centimes additionnels ne pourraient dès lors pas être différents entre les communes d'un même district, un obstacle qui a entraîné le rejet de ce projet par la Constituante. Il indique qu'il serait également possible de « cantonaliser » certaines tâches qui relèvent de toutes les communes.

Il rappelle par ailleurs que les majorités politiques divergent entre le canton et la Ville de Genève, une situation similaire à la position anglaise d'il y a une quarantaine d'années, entre le Grand Londres et Margaret Thatcher. Il rappelle par ailleurs que les communes genevoises datent de l'incorporation de Genève à la France en 1892 – Bonaparte ayant instauré le régime communal – puis révoquées lors de la Restauration de 1815 et rétablies en 1842 avec l'adoption de la première constitution. Il mentionne que l'on pourrait donc se demander si ce PL s'intègre dans un mouvement de retour à un avant 1842, sans toutefois la réinstauration du suffrage censitaire.

M. Hottelier remarque que ce PL ouvre un débat qui est récurrent en Suisse, soit la place des communes. Il rappelle que ces questions ont été abordées de manière très approfondie au sein de la Constituante, et il mentionne que c'est une problématique complexe qui s'accorde assez mal avec des solutions à l'emporte-pièce. Il rappelle que l'idée de deux demi-cantons avait été évoquée, une idée qui n'avait pas été retenue.

Il évoque alors les principes qui gouvernent la répartition des tâches (art. 133 Cst-GE) et la question des fusions de communes (art. 136 et 138 Cst-GE), et signale avoir des doutes sur ce PL qui est une forme d'absorption par le haut de la Ville de Genève avec une série de questions très délicates dont les réponses qui sont apportées ne tiennent pas juridiquement. Il rappelle ainsi que le droit de vote communal est garanti par la Constitution fédérale. Il mentionne que la question de l'égalité entre la Ville de Genève et les autres communes ne tient pas non plus dans ce projet.

Il rappelle en outre que l'article 139 al. 2 Cst-GE doit être respecté, soit la consultation de la commune elle-même, l'idée étant que le peuple doit pouvoir disposer de lui-même. Il mentionne que la commune de la Ville de Genève devrait donc se prononcer sur un tel projet. Il remarque ensuite que ce PL poserait une série de problèmes avec le droit international et notamment avec la charte européenne sur l'autonomie locale. Il se déclare donc très perplexe à l'égard de ce PL.

Un député UDC déclare qu'il n'est pas question d'abroger les institutions politiques, mais simplement de déterminer qui exécute. Il rappelle que l'exemple bâlois fonctionne ; un exemple qui voit trois entités qui concernent

les deux demi-cantons, soit les transports publics, l'hôpital et l'université. Il précise qu'une seule administration exécute les missions dans le cadre de ces trois entités ; un exemple qui présente des coûts 20% inférieurs à ceux du modèle genevois.

Un député UDC se demande si appliquer ce modèle à Genève ne rencontrerait pas un certain succès. Il signale ensuite que Genève est le seul canton où au niveau communal on ne fait pas de lois. Il évoque alors le thème de l'aménagement et il se demande si une commune qui n'a pas de compétences dans ce domaine doit assumer une partie de la charge des projets de construction. Il répète que le modèle administratif bâlois devrait tout de même être observé et étudié par Genève.

M. Tanquerel remarque qu'un député UDC mentionne donc qu'il ne faut pas prendre en compte l'exposé des motifs du PL. Il ajoute que le maintien des organes politiques de la Ville de Genève et la suppression de l'administration communale, soit une interprétation littérale du PL, ne posent pas de problème constitutionnel, mais il déclare que ce PL est très laconique et ne donne pas d'explication sur la liquidation de l'administration communale et ses conséquences. Il répète qu'un seul alinéa est insuffisant à cet égard. Il ajoute que les communes peuvent déjà s'entendre et déléguer à l'une d'entre elles une mission dont celle-ci aurait les compétences.

Il rappelle par ailleurs que les communes peuvent tout de même adopter des règlements avec une compétence normative. Il rappelle également que, dans les autres cantons, les communes n'adoptent pas de lois, mais des règlements ou des ordonnances de niveau communal. En revanche, il déclare qu'il est vrai que les compétences des communes genevoises sont moindres que dans les autres cantons, bien que les communes genevoises aient une portée réelle au niveau budgétaire.

M. Hottelier remarque que l'article 136 de la constitution n'a guère donné de résultat à ce jour, article qui propose de mettre en place des instruments communs entre les communes et une plus grande collaboration. Il estime toutefois qu'un seul alinéa est insuffisant.

Un député PLR signale avoir été approché par le comité de l'ACG et il mentionne avoir indiqué qu'après l'audition des constitutionnalistes, le sujet serait certainement clos. Il se demande par ailleurs si le modèle d'avant 1930 – lorsque la Ville était scindée en plusieurs communes – ne permettrait pas une plus grande proximité avec la population. Il se demande par ailleurs si la division d'une commune est soumise aux mêmes règles que les fusions de communes, et si le canton aurait la possibilité d'initier une division de la Ville de Genève.

M. Tanquerel répond que la division n'est en effet pas précisée. Il ajoute qu'une division de la Ville de Genève pourrait passer par voie législative, ce qui implique que le canton aurait bel et bien cette compétence. Il doute cependant que les communes puissent initier elles-mêmes un tel projet, lequel serait toutefois soumis à l'art. 139 Cst-GE, soit à la consultation du corps électoral de la commune concernée.

Un député PLR se demande si la Constituante a évoqué au cours de ses travaux la possibilité de diviser des communes.

M. Hottelier répond que cette notion était liée à celle de la fusion.

Un député Ve remarque que le canton a respecté à maintes reprises la volonté de la commune lors de projets proposés par le canton lui-même, et il se demande s'il ne serait pas temps d'établir juridiquement cette situation de fait.

M. Tanquerel répond que c'est une question principalement politique. Il pense, cela étant, que le principe du préavis est un mécanisme parfaitement valable qui permet de grandes nuances et qui est juridiquement parfaitement acceptable.

M. Hottelier observe que dire que le peuple est souverain mais que les autorités peuvent décider autrement serait « unschweizerische ».

Un député UDC rappelle que les domaines de l'aménagement et de la construction à Genève font l'objet de lois cantonales, alors que, dans les autres cantons, les communes ont de larges prérogatives. Il répète que pour gérer une tâche il est préférable d'avoir une seule autorité. Il ajoute qu'il faudrait modifier l'art. 1 al. 4 et il se demande quelles seraient les tâches devant être laissées aux communes.

M. Tanquerel mentionne que l'aménagement est partagé entre les cantons et les communes dans les autres cantons. Il mentionne qu'il y a une loi sur l'aménagement dans le canton de Vaud et des ordonnances communales. Concernant la répartition des tâches, il rappelle le débat qui s'était déroulé avant la création de la Constituante et l'espoir de certains qui souhaitaient une liste des tâches et des compétences devant être confiées aux unes et à l'autre, un espoir en l'occurrence déçu. Il observe que le Grand Conseil s'est ensuite attelé à la tâche avec des succès très variables. Il pense, quoi qu'il en soit, que la place de cette répartition des compétences ne doit pas figurer dans la loi sur l'administration des communes, et il estime qu'il faut renoncer à cette chimère et avoir une approche pragmatique, par domaine. Cela étant, il serait ravi si le fouillis de la législation genevoise sur l'aménagement du territoire était revu et fondu en une seule loi comme dans le canton de Vaud.

M. Hottelier déclare que la question de la culture est souvent revenue dans les débats qui portaient sur la répartition des compétences. Il rappelle par ailleurs que la rédaction de la constitution a utilisé le terme « Etat » et non « canton » puisque ce mot signifie toute autorité politique.

M. Hottelier et M. Tanquerel se retirent.

Le président rappelle que la commission doit encore se prononcer sur l'audition de l'ACG, laquelle pourrait venir le 17 octobre avec l'avis de son comité, ou le 21 novembre avec l'avis de son assemblée générale.

Le président demande alors si les commissaires souhaitent maintenir l'audition de l'ACG :

Oui :	4 (2 MCG, 2 UDC)
Non :	8 (1 S, 2 Ve, 4 PLR, 1 LC)
Abstentions :	1 (1 LJS)

L'audition de l'ACG est refusée.

Un député UDC propose de revenir la semaine prochaine avec un amendement à ce PL, amendement définissant dans la loi deux tâches relevant exclusivement des communes, notamment la culture et le sport. Il pense que ces deux thèmes ne susciteraient pas une grande polémique.

Un député PLR déclare que la commission a assez rigolé. Il remarque que ce PL est provocateur et a été pris au sérieux alors qu'il entend surtout faire le buzz. Il observe que la conclusion inhérente aux auditions qui viennent de se dérouler démontre qu'il est impossible légalement d'accepter ce PL. Il ajoute que la nouvelle proposition d'un député UDC devrait faire l'objet d'un autre PL.

Une députée S pense que c'est effectivement un autre PL que le député UDC devrait déposer s'il entend proposer des amendements aussi importants.

Un député PLR remarque que le débat revient toujours sur le Grand Théâtre et il rappelle que c'est la gauche qui a toujours refusé d'aller de l'avant sur un transfert de compétences, en raison des statuts des employés du Grand Théâtre. Il ajoute qu'il n'est pas possible de communaliser des thématiques aussi générales, puisque chaque commune est différente, chaque structure est différente. Il précise qu'il n'est pas possible de trouver de dénominateur commun et il pense en effet qu'il faut voter sur ce PL. Il répète qu'il faut étudier chaque objet particulier pour lui-même.

Il pense en revanche que la péréquation intercommunale sera un vrai chantier d'importance et il observe à cet égard que la marge de manœuvre du Conseil d'Etat est très faible par rapport aux exécutifs communaux. Il évoque

les exemples de Plan-les-Ouates et de Bernex dont les situations financières sont très différentes et il répète que la question de la péréquation sera primordiale.

Un député PLR rappelle que les compétences et l'historique du Grand Théâtre justifient également le fait que le Grand Théâtre soit resté au sein de la Ville de Genève. Il mentionne en outre que les communes ont également une large expérience de proximité avec la population, et il ne croit pas que la marge de manœuvre des exécutifs communaux soit aussi large que le prétend son collègue.

Une députée MCG rappelle que le Grand Conseil avait voté des participations au Grand Théâtre, lesquelles ont été remises en question par le PLR. Cela étant, elle remarque que la Ville de Genève qui est de gauche implique des choix culturels délibérés dans la programmation du Grand Théâtre, ce qu'elle regrette. Et elle pense que cet aspect pourrait faire l'objet d'un débat sur la répartition entre la Ville et le canton. Elle rappelle également que c'est le statut de la Ville de Genève, sous lequel certains employés du Grand Théâtre ont été engagés, qui pose un problème.

Un député MCG observe que ce PL n'est pas compatible avec la constitution cantonale et la Constitution fédérale. Cela étant, il imagine que ce PL est l'expression d'un ras-le-bol de l'auteur principal à l'égard de la Ville de Genève qui fait ce qu'elle veut en termes de circulation. Il doute que modifier la constitution pour aller dans un sens que personne ne comprend et amenuiser la citoyenneté des habitants de la Ville de Genève soit acceptable.

Un député Ve pense que c'est une bonne idée d'améliorer la synergie entre les différentes entités. Il relève également le rôle grandissant des assemblées citoyennes qui semblent de plus en plus être des pouvoirs complémentaires aux Conseils municipaux. Cela étant, il doute que cette entrée en matière soit pertinente.

Le président passe au vote d'entrée en matière sur le PL 13357 :

Oui : 2 (2 UDC)

Non : 10 (1 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 3 PLR, 1 LC)

Abstentions : –

L'entrée en matière sur le PL 13357 est refusée.

Catégorie de traitement préavisée : II, 30 minutes

Date de dépôt : 13 octobre 2023

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de André Pfeffer

Ce projet de loi propose uniquement de clarifier qui, respectivement quelle administration, effectue les travaux.

L'article 1, al. 4 du PL est clair et mentionne que « En Ville de Genève, les tâches dévolues à l'administration communale sont exécutées par l'administration cantonale ».

Il n'est pas question d'abroger les institutions politiques et de supprimer des droits populaires, mais simplement de déterminer qui exécute les tâches.

L'exemple bâlois fonctionne et est un exemple qui est efficace.

Les « 2 demi-cantons » sont chacun autonome pour leur politique et ont convenu entre eux quelle administration effectue les travaux pour les domaines ci-dessous :

1. les transports publics ;
2. les hôpitaux ;
3. l'université.

L'administration de Bâle-Ville exécute les tâches liées aux transports publics (le tram), aux hôpitaux ainsi qu'à l'université, et Bâle-Ville paie une partie de la facture.

Cette manière de procéder est la raison pour laquelle « Bâle-Ville et Bâle-Campagne », regroupant ensemble environ 530 000 habitants, soit légèrement plus que le canton de Genève, possèdent des charges publiques d'environ 20 à 25% de moins que les Genevois !

Est-il judicieux que « 2 administrations » soient chargées d'exécuter les mêmes tâches ?

La particularité du canton de Genève est également que nos communes possèdent beaucoup moins de compétences que celles des autres cantons suisses. Dans des domaines tels que l'aménagement, où le canton possède l'intégralité des compétences (aménagement du territoire, permis de construire, etc.), il serait normal que seule l'administration cantonale en soit responsable et, de facto, existe !

Eventuellement dans les domaines tels que la culture, le sport, les bibliothèques, etc., qui sont actuellement l'unique prérogative des communes, il serait logique que ces dernières, respectivement les administrations communales, assument seules l'ensemble des tâches.

La problématique des doublons, la difficulté de cohabitation entre l'Etat et les communes, l'absence d'efficience, les coûts genevois excessifs, etc., sont un vieux serpent de mer !

Pour ces raisons, le rapporteur de minorité vous propose d'accepter ce PL.