

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Olivier Jornot, Pierre Weiss, Patrice Plojoux, Béatriz de Candolle, Sophie Fischer, Christian Luscher, Christophe Aumeunier, Yvan Slatkine, Claude Aubert, Francis Walpen, Fabienne Gautier, Jean-Michel Gros, Marcel Borloz, Christiane Favre, Gilbert Catelain, Eric Bertinat, Yves Nidegger, Olivier Wasmer, Eric Leyvraz, Pierre Schifferli, André Reymond et Claude Marcet

Date de dépôt: 20 mars 2006

Messagerie

Projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (Réforme de la Ville de Genève)

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

Article unique

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est
modifiée comme suit :

Titre XVII Disposition transitoire (nouveau)

Art. 183 Réforme de la Ville de Genève (nouveau)

¹ Dans un délai d'une année dès l'approbation par le Conseil général de la
présente disposition, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil un train de
lois constitutionnelles prévoyant :

- a) l'organisation administrative et politique du canton sous la
dénomination « République et Ville de Genève » ;

- b) la répartition des compétences, fondée sur les principes d'efficacité et de subsidiarité, entre la République et Ville de Genève et les communes, en distinguant, s'il y a lieu, les communes urbaines et les autres communes ;
- c) la péréquation financière intercommunale.

² Le Conseil d'Etat associe des représentants de la Ville de Genève et des autres communes du canton à cette élaboration.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Cadre général

Le canton de Genève – c'est une évidence – a mal à sa Ville. Régulièrement, des citoyennes et des citoyens excédés par la difficile cohabitation de deux exécutifs et de deux administrations sur un territoire aussi exigu que le nôtre, en appellent à une redéfinition profonde des rapports entre la Ville et l'Etat, quand ce n'est pas à la suppression pure et simple de la Ville de Genève.

La problématique est loin d'être nouvelle. Dans l'exposé des motifs à l'appui de son projet de réforme institutionnelle de 1999, le Conseil d'Etat évoquait le discours de Saint-Pierre de 1924, où son prédécesseur d'alors avait manifesté son intention de se pencher sur le problème de la double administration ville-canton. Il citait par ailleurs le rapport d'un collègue d'experts mandaté par le Conseil d'Etat qui relevait, en 1948 :

« Qu'il nous soit permis d'ouvrir une parenthèse et d'exprimer le sentiment que beaucoup taisent depuis la fusion de 1930 : l'expérience n'a pas été concluante, parce que mal préparée. Notre canton n'est pas assez grand pour laisser subsister deux administrations parallèles importantes et, tôt ou tard, il faudra rechercher une solution qui supprime les antagonismes malheureux pour créer un équilibre harmonieux entre organismes cantonaux et communaux dans le cadre d'une hiérarchie raisonnable. »

Institutionnellement, à l'exception de l'effectif de son Conseil administratif et de celui de son Conseil municipal, la Ville de Genève est une commune parmi d'autres, traitée sur pied d'égalité avec ses 44 consœurs. Or, la réalité du terrain est tout autre. Dans son exposé des motifs de 1999, le Conseil d'Etat résumait admirablement la problématique de la manière suivante :

« En définitive, il y a sur le territoire genevois une administration (cantonale) et 44 communes qui gèrent la moitié de la population et deux administrations (cantonale et municipale) qui gèrent l'autre moitié. »

La malheureuse affaire récente liée à l'acquisition par la Ville de Genève de l'immeuble du 25, rue du Stand, a illustré la question de manière caricaturale. D'une part, parce que l'un des motifs invoqués par la Ville de Genève pour justifier l'empressement et le prix de son acquisition était la

nécessité de ne pas se laisser ravir l'objet de ses convoitises par le canton, qui apparemment s'y intéressait également. D'autre part, parce qu'à l'annonce des sanctions disciplinaires prises par le Conseil d'Etat, d'aucuns se sont empressés d'y voir la manifestation d'une rivalité entre les deux exécutifs. Que ces motifs soient réels ou imaginaires, ils apportent la démonstration que la situation actuelle n'est plus tenable. Une réforme s'impose.

2. L'expérience avortée de 1999

En 1999, le Conseil d'Etat déposait un projet de loi constitutionnelle dont la teneur était la suivante :

Titre XVII Disposition transitoire (nouveau)

Art. 183 Réforme institutionnelle (nouveau)

¹ *Dans un délai de 3 ans dès l'approbation par le Conseil général de la présente disposition, le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, élabore un train de lois prévoyant :*

- a. l'organisation administrative et politique du canton sous la dénomination « République et Ville de Genève » ;*
- b. la création de plusieurs nouvelles communes urbaines ;*
- c. la répartition des compétences, basée sur le principe de la subsidiarité, entre la République et Ville de Genève et les communes, anciennes et nouvelles ;*
- d. la péréquation financière intercommunale.*

² *Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil associent des représentants de la Ville de Genève et des autres communes du canton à cette élaboration.*

³ *Ces lois sont soumises au référendum obligatoire dans les six mois dès leur adoption par le Grand Conseil.*

Une politique de communication hasardeuse a malheureusement entraîné une levée de boucliers et précipité la mort politique du projet. Lors du débat de préconsultation, le Grand Conseil a voté la discussion immédiate du projet par 47 oui contre 37 non, après quoi le projet a été balayé par 54 non contre 29 oui et 2 abstentions. De ce fait, le projet du Conseil d'Etat n'a pas eu – fait rarissime – l'opportunité de faire l'objet d'une discussion approfondie en commission. Le débat est mort avant que d'être né.

3. Différences avec le projet du Conseil d'Etat

Le présent projet s'inspire du projet de loi constitutionnelle déposé en 1999 par le Conseil d'Etat. Il en reproduit fidèlement le texte, à quatre importantes exceptions près. Ces quatre exceptions tiennent compte des reproches adressés au projet du Conseil d'Etat lors du débat de préconsultation. Ce sont les exceptions suivantes :

- Le projet du Conseil d'Etat assignait un délai de trois ans au Grand Conseil pour avoir adopté un train de lois. Au cours des débats, il est apparu qu'il n'était pas judicieux d'assigner un délai aux travaux du Grand Conseil. Un tel délai ne pourrait constituer qu'un vœu pie. Les seuls délais impératifs que connaît notre parlement découlent en effet du régime applicable aux initiatives populaires. Pour le reste, le Grand Conseil doit pouvoir travailler à son rythme, selon les dispositions de sa loi de règlement. C'est pourquoi le présent projet assigne un délai au seul Conseil d'Etat pour l'élaboration du train de lois, délai raccourci de ce fait de trois ans à une année.
- Le projet du Conseil d'Etat fixait à la réforme institutionnelle une orientation prédéfinie. Il prévoyait en effet que le train de lois devrait emporter la création de plusieurs nouvelles communes urbaines. Il lui a de ce fait été reproché de prévoir la mise en pièces de la Ville de Genève et la création d'une multitude de nouvelles administrations. Or, il n'est pas certain que ce mode de faire constitue la meilleure solution qui puisse être apportée à la problématique de la Ville de Genève. C'est la raison pour laquelle le présent projet ne fixe pas de ligne directrice à la réforme, laissant le soin au Conseil d'Etat d'étudier les diverses variantes possibles.
- Le projet du Conseil d'Etat impliquait qu'il n'y ait aucune différence entre les compétences des nouvelles communes urbaines et les autres communes du canton. L'exposé des motifs était catégorique à ce sujet : *« Les compétences entre les anciennes et les nouvelles communes doivent être redéfinies de manière homogène afin qu'il n'y ait aucune distinction possible de droit ou de préséance entre elles. »* Le présent projet ne retient pas cette exigence. Il importe en effet que le Conseil d'Etat puisse également étudier la possibilité d'instituer des compétences différenciées entre la commune urbaine ou les communes urbaines et les autres communes du canton.

- Enfin, le projet du Conseil d'Etat imposait la soumission des lois au référendum obligatoire dans un délai de six mois. Cela revenait à instituer une nouvelle forme de référendum obligatoire, ce qui paraît inutile. La réforme devant nécessairement passer par une révision constitutionnelle, le référendum obligatoire est assuré de ce fait. Au surplus, si une partie de la réforme passe par des révisions législatives, il n'y a pas de raison de bouleverser le régime constitutionnel actuel, qui soumet les révisions législatives, à l'exception du domaine fiscal, au seul référendum facultatif.

4. Ebauches de solutions

A l'instar du projet de 1999, le présent projet fixe une ligne directrice en appelant à l'organisation du canton sous la forme d'une « République et Ville de Genève ». De ce fait, l'orientation générale est fixée : il s'agit d'éviter la cohabitation chaotique entre le canton et la Ville telle que nous la connaissons aujourd'hui.

Au surplus, il appartiendra au Conseil d'Etat d'étudier les variantes possibles. A titre d'exemple, on en évoquera trois, sans que l'ordre de leur mention ne doive être interprété comme un ordre de préséance :

- La première solution correspond à celle que le Conseil d'Etat avait imaginée en 1999. Il s'agirait de revenir sur l'échec de la fusion de 1930, qui a engendré le malaise actuel en agrégeant les communes de Plainpalais, des Eaux-Vives et du Petit-Saconnex à la Ville de Genève. La création d'entités de plus petite taille aurait pour conséquence d'obliger à la cantonalisation de plusieurs infrastructures d'importance cantonale, parmi lesquelles on mentionnera le Service d'incendie et de secours ou encore diverses institutions culturelles telles que le Grand Théâtre.
- La deuxième solution consisterait à fusionner purement et simplement la Ville de Genève avec le canton, ce qui reviendrait plus ou moins à ressusciter la situation en vigueur en 1814. Dans cette perspective, les tâches municipales aujourd'hui assumées par la Ville de Genève le seraient par l'administration cantonale. C'est le modèle que le canton de Bâle-Ville applique depuis le XIX^e siècle, avec la particularité que ce canton connaît l'institution des communes bourgeoises et que la population de la ville est de ce fait appelée à élire des autorités dans ce contexte.
- La troisième solution consisterait à différencier les compétences de la Ville et des autres communes, en transférant au canton une partie des compétences de celle-là. Ainsi réduite, l'administration municipale

n'entrerait plus en concurrence avec l'administration cantonale, pas plus que les autorités municipales n'entreprendraient de compétition avec les autorités cantonales. Les droits démocratiques des citoyens de la Ville seraient toutefois intégralement sauvegardés.

Encore une fois, le présent projet n'entend pas préjuger. Il laisse au Conseil d'Etat toute latitude pour approfondir les variantes, les fusionner ou en élaborer de nouvelles. Au final, le Grand Conseil, puis la population, pourront se déterminer en toute connaissance de cause.

5. Rapports avec la Constituante

Depuis quelque temps, il est question de provoquer à brève échéance une révision totale de la Constitution genevoise, moyennant élection d'une assemblée constituante. Pour nombre de nos concitoyens, il apparaît en effet que les institutions genevoises, sous leur forme actuelle, ont vécu. Sur un plan strictement formel, la Constitution de 1847 présente de surcroît des défauts à la fois liés à son âge et à ses multiples modifications successives.

Pour les auteurs du présent projet de loi, ce dernier n'a pas pour vocation de se substituer à la révision totale de la Constitution. Cependant, un tel projet, s'il voit le jour, entraînera nécessairement un processus destiné à s'étendre sur de nombreuses années. L'expérience de la Confédération, qui s'est pourtant bornée à un simple toilettage de son texte fondamental, et celle de plusieurs autres cantons suisses, démontre en effet que la révision totale d'une constitution est un processus de longue haleine. Or, s'agissant des rapports entre le canton et la Ville, il y a urgence.

C'est la raison pour laquelle les auteurs du présent projet estiment qu'il est nécessaire de lancer immédiatement, et de manière séparée, la réflexion portant sur l'avenir de la Ville de Genève. Compte tenu de l'ampleur du chantier, il paraît en effet difficile que cette réflexion puisse aboutir au milieu d'une réflexion globale portant sur les institutions genevoises. Quoi qu'il en soit, si la Constituante devait finalement voir le jour, elle pourrait bénéficier des travaux découlant du présent projet, et en reprendre les fruits.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à faire bon accueil au présent projet de loi.