

Date de dépôt : 15 octobre 2015

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Christina Meissner, Bernhard Riedweg, Stéphane Florey, Patrick Lussi, Christo Ivanov modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) (Pour une répartition des tâches issue de la concertation)

Rapport de majorité de M. François Lance (page 1)

Rapport de minorité de M. Bernhard Riedweg (page 11)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. François Lance

Mesdames et

Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales a été convoquée, sous la présidence de M. Raymond Wicky, les 1^{er} et 8 septembre 2015 afin d'étudier le projet de loi PL 11603 de M^{me} et MM. Christina Meissner et cosignataires modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05).

M. Raymond Wicky était assisté par M^{me} Irène Renfer, secrétaire scientifique, du SGGC.

La commission a bénéficié de la présence de M. Michaël Flaks, directeur général de l'intérieur, et M. Guillaume Zuber, directeur du service de surveillance des communes. Qu'ils soient remerciés pour la qualité de leurs explications et informations.

Introduction

Les auteurs de ce projet de loi estiment que, dans le cadre des trains de projets de lois sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, il faut prévoir dans la LAC que les organes de la communes, soit les exécutifs et les délibératifs, doivent pouvoir être consultés et faire part de leurs observations sur des projets de lois qui revêtent une importance toute particulière pour la commune.

Aujourd'hui, la loi sur l'administration des communes (LAC) prévoit que « 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 ».

Audition de M^{me} Christina Meissner, députée

M^{me} Meissner remercie la commission pour le traitement de cet objet. Elle mentionne que le but est d'ajouter un alinéa 3 à l'article 2 de la LAC, afin de signifier le principe de consultation, un principe qui, selon M^{me} Meissner s'inscrit dans la loi-cadre de répartition des tâches entre canton et communes.

A la question d'un député (UDC), M^{me} Meissner précise que le Conseil administratif de Vernier a agi en toute transparence avec le Conseil municipal dans le cadre du projet de loi-cadre. Le Président du Conseil d'Etat est également venu devant le Conseil municipal pour expliquer les enjeux de cette répartition. Elle précise que l'organisation de l'information entre les conseils municipaux et les exécutifs relève des communes elles-mêmes et non du canton.

Concernant le processus de répartition des tâches, M^{me} Meissner précise que la consultation du Conseil d'Etat auprès de l'ACG a été menée et a abouti à la satisfaction des communes. Elle remarque que l'on peut toujours regretter que la consultation se soit déroulée de telle ou telle manière, mais elle a abouti finalement à la satisfaction des communes.

Pour ce principe de consultation, M^{me} Meissner précise qu'il s'agit des communes concernées, mais elle mentionne que toutes les communes sont en fin de compte touchées par la répartition des tâches. Elle constate, encore une fois, que des discussions se sont déroulées entre l'ACG et le canton, mais également entre ce dernier et la Ville de Genève à propos des tâches spécifiques.

A la question d'un député (PDC) qui trouve l'initiative louable, mais qui se demande comment l'auteure de cette proposition entrevoit la consultation avec les 45 communes lorsque les trains de lois seront traités, M^{me} Meissner

répond que ce n'est pas au canton de dicter aux communes la manière dont celles-ci s'organisent. Elle pense qu'il faut par contre s'intéresser au principe de consultation des organes communaux.

Le même député (PDC) se demande si cette consultation ne se fait pas à l'heure actuelle et, à cette question, M^{me} Meissner répond qu'il est bon de rappeler le principe qui doit prévaloir et elle mentionne ne pas être en train de dire que cette consultation se fait ou ne se fait pas.

A la question d'un député (MCG) qui se demande si, dans le cadre du projet de loi-cadre, cette consultation a bien eu lieu avec les communes. M^{me} Meissner estime que plusieurs grandes communes ont exprimé leur frustration dans ce processus et il faut que la concertation s'améliore en vue du traitement des trains de lois.

Le même député (MCG) observe que la loi-cadre précise ce principe de consultation.

M^{me} Meissner mentionne que, si ce principe est indiqué dans le projet de loi-cadre, cela lui conviendrait bien évidemment, mais elle rappelle qu'il sera dès lors nécessaire de modifier la LAC pour que ce soit cohérent.

A la question d'une députée (EAG) qui se demande comment serait interprété ce principe de consultation, M^{me} Meissner répond que l'idée est d'appliquer la constitution. La même députée (EAG) estime que ces consultations seraient formelles sans résultat pratique. Il faudrait les rendre contraignantes.

Une députée (PLR) estime que de nombreuses séances ont été consacrées au projet de loi-cadre et elle imagine mal qu'un tel projet puisse se concrétiser sans consultation. Elle signale que seule la répartition des tâches est en fin de compte concernée par l'ajout proposé dans la LAC, et elle se demande si la répartition des tâches est vraiment le seul sujet méritant une consultation. Elle rappelle par ailleurs que la Confédération n'a pas consulté les parlements cantonaux lorsqu'il a été question de répartir les compétences entre la Confédération et les cantons.

M^{me} Meissner répond que la répartition des tâches entre le canton et les communes implique une série de trains de lois qui seront à traiter et rappelle que seul le terme « consultation » existe déjà dans la loi.

La même députée (PLR) rappelle que la consultation n'est pas prévue de manière systématique dans la LAC. Elle signale que la consultation systématique impliquerait finalement la nécessité de consulter les communes pour un oui ou pour un non.

M. Flaks rappelle que cette question de consultation a été traitée par la commission de manière très approfondie et précise que le Conseil d'Etat procède aux consultations nécessaires, outre celles souhaitées par le Grand Conseil.

Il ajoute qu'il est exact que les communes ont deux organes, que ce sont les exécutifs communaux qui représentent les communes et il remarque que le PL de M^{me} Meissner vise à introduire une consultation des conseils municipaux également. Il précise qu'il y a 924 conseillers municipaux dans le canton. Il rappelle également que le président du Conseil d'Etat s'est volontiers plié aux demandes des communes qui souhaitaient l'entendre. Il termine en rappelant que la commission a pu juger de la qualité des consultations menées par le Conseil d'Etat.

M^{me} Meissner répond qu'elle n'imaginait évidemment pas que le Conseil d'Etat rencontre tous les conseils municipaux.

Questions et discussion

M. Flaks estime que cette question de la consultation a été largement abordée dans le cadre des onze séances consacrées à la loi-cadre de répartition des tâches. Il ajoute que les termes « concertation » et « entente » ont été largement explicités et il rappelle que le Conseil d'Etat porte une grande attention à la consultation des communes. Il observe qu'il est d'usage de consulter l'ACG, la Ville de Genève et les communes plus particulièrement concernées.

Il remarque encore que la consultation des communes s'opère par le biais des exécutifs et il précise que les communes ont la liberté de reporter les informations en leur sein de la manière qu'elles souhaitent. Il déclare qu'il serait physiquement impossible de consulter l'ensemble des conseils municipaux. Enfin, il ajoute que toute consultation n'empêche évidemment pas des auditions devant les commissions du Grand Conseil.

A la question d'un député (MCG), M. Flaks répond que la consultation des deux organes n'est pas prévue. Il rappelle, cela étant, que le Président du Conseil d'Etat s'est volontiers rendu devant les communes qui le souhaitaient en précisant que les communes sont représentées par leur exécutif.

Un député (PLR) déclare que son groupe votera contre l'entrée en matière de ce PL et pense qu'il dénote une certaine suspicion à l'égard des procédures. Il prétend que le projet de loi-cadre sur la répartition des tâches entre canton et communes prévoit dans presque tous les articles cette notion de concertation. Il précise en outre que les exécutifs des communes sont

libres de se tourner vers les conseils municipaux et il ne croit pas qu'il faille modifier cette approche qui relève de l'autonomie des communes.

Un député (PDC) déclare que son groupe n'entrera pas en matière sur ce PL estimant que toutes les dispositions sont prévues pour assurer cette consultation et cette concertation en rappelant que cette question a été abordée durant les onze séances dévolues à l'examen de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre communes et canton.

Une députée (EAG) estime que cette question est plus particulièrement importante pour les grandes communes dont les délibératifs devraient savoir de quoi les exécutifs sont en train de négocier.

Un député (S) ne voit pas ce que ce projet amène de plus dans la pratique actuelle. Il rappelle que les exécutifs ne peuvent pas prendre de décisions sans passer par les conseils municipaux. Il pense également que ce sont aux exécutifs de définir la pertinence des négociations. Il remarque en outre qu'il serait possible d'avoir des avis divergents entre les exécutifs et les délibératifs. Il n'entrera donc pas en matière sur ce PL.

Un député (UDC) pense que l'ACG est un organe important, mais cette structure ne peut pas se substituer aux exécutifs des communes.

Un député (Ve) mentionne que son groupe n'entrera pas en matière pour toutes les raisons qui ont été évoquées. Il pense toutefois qu'il serait intéressant de prévoir une disposition pour informer les délibératifs. Il précise que, finalement, il s'abstiendra sur ce projet.

Un député (MCG) pense que l'enjeu relève de l'équilibre des pouvoirs entre les exécutifs et les délibératifs et remarque que ce PL peut représenter une meilleure cohabitation. Il se demande s'il était possible de trouver un consensus en proposant un amendement évoquant une information plutôt qu'une consultation.

Une députée (PLR) déclare être sceptique sur la volonté de modifier les équilibres. Elle rappelle qu'il existe des problèmes de coordination et de rapports de force entre des exécutifs et des délibératifs, notamment pour la Ville de Genève et des communes de taille importante. Elle pense que cette problématique devrait permettre de réfléchir plus particulièrement à ces entités. Elle évoque alors la constitution, l'article 134, qui définit que c'est aux exécutifs de faire le nécessaire pour informer les citoyens de la commune au sujet des décisions devant être prises. Elle précise que, si cette disposition était mieux appliquée, les rapports au sein de certaines communes seraient améliorés. Elle déclare encore douter que ce PL, qui amène une nouvelle couche administrative, permette quoi que ce soit.

M. Flaks rappelle que le Conseil d'Etat a pris toutes les dispositions utiles pour informer les communes, en particulier, en mettant en ligne un site internet où sont versés les documents importants concernant le projet de répartition des tâches entre les communes et le canton.

Un député (S) remarque que si le Conseil d'Etat doit informer deux instances, cela revient à informer deux pouvoirs et il pense qu'il y a un problème institutionnel. Il ajoute que c'est aux exécutifs d'informer les Conseils municipaux en conservant une certaine efficacité dans les institutions. Il répète que c'est aux exécutifs d'informer les Conseils municipaux.

A la question d'un député (PLR) qui demande si le Conseil d'Etat a la possibilité de contourner les exécutifs, M. Flaks répète que le Conseil d'Etat s'adresse aux communes en passant par les exécutifs.

Une députée (PLR) se demande si cela n'était pas l'occasion de rappeler aux communes les dispositions existantes portant sur la communication entre les exécutifs et les délibératifs. Elle observe que ce serait là une démarche prospective plus intéressante qu'une nouvelle couche administrative.

Un député (PLR) évoque la Confédération et remarque que lorsque le Conseil fédéral prend une initiative, une consultation est menée auprès des cantons et d'associations spécifiques. Il observe que le Conseil fédéral ne consulte en l'occurrence par les députés des parlements cantonaux, mais bien les conseillers d'Etat.

Le même député remarque qu'avec le système proposé par ce PL, la plus petite des communes pourrait bloquer un projet d'importance cantonale.

Une députée (EAG) estime que ce n'est pas forcément un processus obligatoire, mais une possibilité qui devrait être nécessaire.

Un député (S) évoque le Grand Théâtre et il remarque qu'il verrait mal le Conseil administratif de la Ville de Genève opérer un transfert au canton sans en référer au Conseil municipal.

M. Flaks précise qu'un transfert de bien, quel qu'il soit, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil municipal, délibération soumise elle-même à référendum.

Une députée (PLR) estime que charge aux personnes en place de réagir en fonction des procédures existantes. Elle précise que la Confédération ne lance jamais de grandes procédures de consultation *urbi et orbi* à travers le pays et elle pense qu'il convient de s'inspirer de ce modèle.

Un député (PDC) rappelle que la concertation est en cours entre le Conseil d'Etat et les représentants de l'ACG, avec des groupes de travail

constitués au sein de l'ACG, en rappelant que les futurs trains de lois seront soumis à référendum. Il réaffirme que les exécutifs ne peuvent pas ne pas informer les Conseils municipaux sur des sujets qui influenceront la politique communale.

A l'issue de ce débat le Président passe au vote d'entrée en matière du PL 11603 :

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

L'entrée en matière de ce PL est donc refusée par la commission.

Conclusion

L'ensemble des commissaires est sensible à ce principe d'information, de consultation et de concertation avec les communes, particulièrement dans le cadre de ce processus de répartition des tâches entre le canton et les communes.

Toutefois, une majorité de la commission estime que, d'une part, cette disposition existe déjà dans la LAC et, d'autre part, ce principe de concertation est mentionné dans le projet de loi-cadre PL 11585-A qui a été acceptée par le Gand Conseil le 24 septembre 2015.

Il ressort également que ce sont les exécutifs communaux qui doivent informer leurs Conseils municipaux respectifs.

Finalement, la majorité de la commission estime que la modification proposée de la LAC est considérée comme superfétatoire.

Mesdames et Messieurs les députés, compte tenu des explications et prises de position figurant dans ce rapport, la majorité de la commission vous recommande de ne pas entrer en matière pour ce projet de loi.

Projet de loi (11603)

modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) *(Pour une répartition des tâches issue de la concertation)*

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

Art. 1 Modification

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

Art. 2, al. 3 (nouveau)

³ Lorsqu'un projet de loi modifie la répartition des tâches entre le canton et
les communes, les organes des communes sont consultés.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 5 octobre 2015

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Bernhard Riedweg

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est par 7 voix « contre », 5 voix « pour » et 3 abstentions que l'entrée en matière de ce projet de loi a été refusée ; il s'agissait d'ajouter un alinéa à l'article 2 de la loi sur l'administration des communes (LAC).

Ainsi, lorsqu'un projet de loi modifie la répartition des tâches entre le canton et une commune, le Conseil administratif et le Conseil municipal ne seront pas systématiquement consultés et ne pourront pas faire part de leurs observations sur des projets de lois qui sont importants pour la commune ; le Conseil municipal ne sera donc pas considéré comme un véritable partenaire. Ainsi, le délibératif n'est pas en mesure de savoir ce que l'exécutif est en train de négocier.

De ce fait, à l'avenir, la consultation des communes genevoises ne sera pas optimale dans le cas où un projet de loi concerne de manière différenciée l'ensemble des communes.

Dans le cadre de sujets stratégiques, laisser les Conseils administratifs en discuter sans en référer aux Conseils municipaux représente un manque de démocratie et ceci particulièrement dans les grandes communes.

La répartition des tâches entre communes et canton va faire l'objet d'un immense chantier impliquant des négociations dans tous les domaines et touchant toutes les communes. Une loi-cadre, le PL 11585, vient d'être votée par le Grand Conseil le 24 septembre 2015. Elle fixe le principe, mais les tâches elles-mêmes et leurs répartitions feront chacune l'objet de discussions entre les communes et le canton afin qu'ensemble, ils déterminent les tâches qui seront attribuées au canton, celles qui reviendront aux communes et celles qui seront exercées conjointement. Les décisions prises entraîneront de nombreuses modifications de lois et la manière dont ces modifications légales seront traitées doit, elle aussi, faire l'objet d'un principe.

La Constitution rappelle en effet que la concertation doit prévaloir non seulement au début de la procédure de planification mais aussi accompagner tous le processus décisionnel de répartition des tâches entre communes et canton.

Il est donc logique d'inscrire ce principe dans la loi sur l'administration des communes (LAC).

Aujourd'hui, la LAC prévoit que « lorsqu'un projet de portée législative ou réglementaire de rang cantonal concerne spécifiquement une ou plusieurs communes, l'Association des communes genevoises (ACG), la Ville de Genève et les communes particulièrement concernées sont **en règle générale** consultées ».

Cet alinéa 2 de l'article 2 de la LAC se réfère à tout projet de loi de portée législative touchant une ou plusieurs communes. Il est, dans ce cas, justifié de ne consulter que les communes particulièrement concernées ou, comme l'a justement fait remarquer un commissaire, que ce ne soit que l'ACG qui s'exprime pour le compte des communes.

Or les projets de lois qui découleront des décisions prises en matière de répartition des tâches entre communes et canton, ne sont pas des lois comme les autres ; ce sont des lois qui, par essence même, concerneront TOUTES les communes. Tous les domaines seront touchés : la culture, le sport, le soutien aux personnes âgées, la politique sociale, le parascolaire et les bâtiments scolaires, etc. Les enjeux, les besoins et les moyens étant différents d'une commune à l'autre, il est donc logique que, pour ces lois-là, TOUTES les communes soit consultées et puissent, si elles le souhaitent, s'exprimer directement et non pas que par le biais de l'ACG.

C'est ce principe de consultation directe que PL 11603 a pour objet d'inscrire dans la LAC.

A la suite des discussions en commission, il est apparu que le terme utilisé dans le PL 11603, à savoir « les organes de la commune (terme utilisé par la LAC pour désigner le conseil municipal et le conseil administratif ou le maire et les deux adjoints) », impliquait que ce soit le Conseil d'Etat lui-même qui se charge de consulter directement non seulement les organes exécutifs mais également chacun des organes délibératifs. Tel n'était pas l'intention recherchée par l'auteur du PL 11603. Il appartient aux communes d'organiser leur consultation interne. Le PL 11603 avait pour objet de préciser uniquement la relation prévalant entre autorités cantonales et communales. C'est la raison pour laquelle la minorité propose d'amender le projet de loi ainsi :

Art. 2, al. 3 (nouveau)

³ Tout projet de loi modifiant la répartition d'une tâche entre le canton et les communes est élaboré de manière concertée entre les autorités cantonales et communales.

Par ailleurs, au vu de l'importance de la répartition des tâches entre communes et canton, il est légitime que les délibératifs communaux s'y intéressent et puissent être consultés, ce d'autant qu'ils seront appelés, dans le cadre de leurs fonctions délibératives, à voter les budgets y relatifs et à délibérer sur le nombre des centimes additionnels qui en découlera.

Dès lors, un délai suffisant doit être donné pour permettre aux exécutifs communaux de se prononcer en associant au processus décisionnel leurs organes délibératifs voire la population. Pour ces raisons, l'amendement suivant est proposé :

Art. 2, al. 4 (nouveau)

⁴ A toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches, les autorités cantonales compétentes veillent à ce que les communes disposent d'un délai approprié pour faire valoir leur position.

En matière de répartition des tâches, le principe de proximité, voulu par la nouvelle Constitution aux côtés de ceux de subsidiarité, de transparence et d'efficacité, doit aussi s'appliquer à la manière dont on consulte les communes. C'est ainsi que ces dernières seront considérées comme de véritables partenaires.

Pour toutes ces raisons, la minorité vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, d'adopter le projet de loi 11603 avec les amendements qu'elle propose, car il faut tenir compte de l'équilibre des pouvoirs entre le Conseil administratif et le Conseil municipal ; ce projet de loi améliore la collaboration entre ces deux organes.

Amendements de la minorité**Art. 2, al. 3 (nouveau)**

³ Tout projet de loi modifiant la répartition d'une tâche entre le canton et les communes est élaboré de manière concertée entre les autorités cantonales et communales.

Art. 2, al. 4 (nouveau)

⁴ A toutes les étapes de la procédure de répartition des tâches, les autorités cantonales compétentes veillent à ce que les communes disposent d'un délai approprié pour faire valoir leur position.