

Date de dépôt : 26 novembre 2018

Rapport

de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) (Groupement de 30 communes ou plus)

Rapport de M. Jean-Marie Voumard

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires communales, régionales et internationales a étudié, lors de ses séances du 25 septembre et 30 octobre 2018, le PL 12381, modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC), sous la présidence de M. Raymond Wicky.

M^{me} Tina Rodriguez, secrétaire scientifique, a assisté aux débats, lesquels ont été correctement rédigés par M. Christophe Vuilleumier et M^{me} Virginie Moro.

Présentation du PL par M. Guillaume Zuber, directeur du service de surveillance des communes

M. Zuber prend la parole et déclare que ce PL porte sur les groupements intercommunaux. Il explique que cette modification a été proposée directement par l'ACG en raison des articles 51 et suivants de la loi sur les communes (LAC) qui prévoient que plusieurs communes peuvent s'associer pour traiter un sujet. Il observe que la plupart des associations de communes qui existent portent sur des crèches ou des centres sportifs. Mais il rappelle qu'il existe trois grosses associations de communes, soit le SIACG, le CIDEC et le GIAP, qui sont anciennes. Il ajoute que leurs statuts ne sont plus à jour. Or, il remarque que des modifications de statuts d'associations de

commune nécessitent pour l'heure l'unanimité des conseils municipaux des communes. Il ajoute qu'il en va de même pour les emprunts.

Il déclare donc que les 45 communes doivent toutes prendre une délibération pour un projet de ce type et il précise que, si une seule refuse, un emprunt n'est pas possible. Il observe que c'est en raison d'un investissement en matière informatique que l'ACG a approché le département présidentiel pour trouver une solution.

Il mentionne alors que le PL 12381 propose donc une solution prévoyant une majorité de $\frac{2}{3}$ des communes membres pour accepter des projets de cette nature. Il ajoute que, si une commune refuse, elle peut toujours se retirer du groupement de communes. Il déclare encore que ce projet a été soumis à l'assemblée générale des communes genevoises qui l'a adopté.

Un député S remarque que ce principe des $\frac{2}{3}$ est une pratique des communes, et il demande si le second critère représentatif de la population, qui est généralement retenu par les communes, est pris en compte dans ce projet.

M. Zuber répond par la négative. Il déclare en effet que, avec les $\frac{2}{3}$ des communes, la majorité des habitants devrait être acquise.

Ce même député répond que, si la Ville de Genève, Carouge, Lancy et Meyrin étaient minorisés, les autres communes pourraient donc imposer leur point de vue. Il pense qu'il y a là un risque et il s'étonne que l'ACG ne l'ait pas soulevé.

M. Zuber répond que ce projet a été rédigé conjointement avec l'ACG.

Un commissaire PDC déclare que, si la Ville de Genève décidait de refuser un projet, il y aurait un réel problème.

Un député UDC demande si les communes sont engagées comme coresponsables en cas d'emprunt.

M. Zuber répond par la négative et mentionne que les cautions sont mentionnées en pied de bilan.

Une députée S se demande si seules les communes qui accepteraient un emprunt devraient le rembourser.

M. Zuber répond par la négative en mentionnant que c'est le groupement qui doit procéder au remboursement.

Cette même députée imagine que des communes pourraient ne pas faire face à de nouvelles dépenses, raison pour laquelle elles pourraient refuser un projet.

Elle ajoute que le seul choix qui resterait pour elles serait le retrait du groupement. Or, elle indique que ces groupements sont essentiels pour les communes.

M. Zuber répond que les communes sont conscientes de ce risque. Il ajoute que le département n'est pas opposé à un amendement allant dans le sens de la remarque du député S. Il répète que le département ne propose ce projet qu'à la demande des communes.

Il signale ensuite qu'une petite commune pourrait refuser un emprunt portant sur un projet informatique, puisque n'en ayant pas besoin, et bloquerait dès lors une évolution informatique nécessaire pour l'ensemble des communes. Il rappelle, cela étant, que la majorité des $\frac{2}{3}$ est une pratique habituelle. Il signale encore que les taux d'emprunt, à l'heure actuelle, sont faibles, et il précise que le remboursement est assuré par l'ensemble des communes d'un groupement.

Une députée S répond que le remboursement est à hauteur d'un franc par habitant. Elle se demande alors si des blocages opérés par des communes sont fréquents.

M. Zuber répond par la négative. Il ajoute que, dans le cas de la CAP, les 45 communes ont toutes procédé à une délibération.

Un député EAG déclare être perturbé qu'une entité comme la Ville de Genève qui a un budget de plus d'un milliard puisse être bloquée dans un projet. Il mentionne qu'il serait étrange qu'une majorité de communes puisse interdire une réalisation de la Ville.

M. Zuber rappelle qu'il n'est question que des projets menés au sein des groupements de communes. Il ajoute que la Ville de Genève n'est pas membre du SIACG alors que les autres communes le sont. Il répète que le parc informatique de ce service doit être renouvelé, raison pour laquelle un emprunt doit être réalisé. Il ajoute que la plupart des groupements de communes réunissent trois ou quatre communes, et il mentionne que les décisions prises dans ce cadre peuvent être beaucoup plus rapides qu'à la Ville de Genève.

Un député EAG demande s'il existe une entité telle que le GIAP en matière de sport.

M. Zuber répond par la négative. Il ajoute, outre les trois entités évoquées précédemment, que la crèche intercommunale de Prégny réunit sans doute quelque cinq communes, étant dès lors l'une des plus grandes communautés de communes. Il ne croit pas qu'il y ait de nombreuses autres grandes communautés de communes à l'avenir.

Un député PDC mentionne que, si le comité de l'ACG demande cette modification, c'est qu'elle répond à un besoin. Il observe que les emprunts dont il est question oscillent vers les 10 millions, soit des sommes nécessitant plusieurs années de remboursement en autofinancement. Il pense dès lors qu'il n'y a pas de raison de s'opposer à cette demande.

Un commissaire PLR demande si l'ensemble des communes est tenu de cautionner l'emprunt ou s'il n'est question que des communes ayant accepté un emprunt.

M. Zuber répond qu'un seul texte de délibération est voté, mais que les deux éléments sont distingués. Il ajoute que les communes qui refuseraient l'emprunt refuseraient évidemment la caution. Il rappelle qu'en général la caution d'une seule commune permet de faire baisser les taux.

Un député S déclare ne pas imaginer un amendement sur un texte proposé par l'ACG sans entendre cette dernière. Il se demande, cela étant, si ce PL prend en compte les éventuelles évolutions futures des différents groupements de communes.

M. Zuber répond que l'assemblée générale des communes a rendu un préavis favorable, mais il ne sait pas si ce préavis a fait l'unanimité des communes. Il ajoute que le projet a essayé de couvrir tous les cas de figure.

Un commissaire S déclare qu'il proposera l'audition du comité de l'ACG.

Un député Ve demande si toutes les communes devront prendre une décision ou s'il suffira de réunir 30 voix positives pour accepter un projet.

M. Zuber répond que toutes les communes devront se prononcer.

Ce même député ne pense pas que la perspective de blocage qu'une seule commune pourrait opérer soit très favorable. Il imagine en outre mal que des communes s'opposent à la Ville de Genève. Il se demande ensuite si les communes doivent également accepter les propositions de l'ACG.

M. Zuber acquiesce.

Le président se demande s'il ne faudrait pas un travail politique en amont encore plus soutenu si ce projet est accepté.

Une députée PLR demande si des sujets pourraient être susceptibles de générer de nouveaux regroupements de communes.

M. Zuber répond que de nouvelles structures sont potentiellement en discussion concernant l'intégralité des communes à l'égard des sapeurs-pompiers. Il précise que les discussions sont en cours et que la structure juridique n'est pas encore arrêtée.

Une députée PLR se demande si ce ne pourrait pas être une communauté de communes.

M. Zuber répond que cette option est intéressante pour les politiques publiques. Il pense toutefois dans le cas des sapeurs-pompiers qu'il serait plutôt question d'une communauté de communes ou d'une fondation.

Un député S se demande si une proposition d'amendement indiquant par exemple « les deux-tiers de la population » pourrait être retenue par l'ACG.

M. Zuber pense qu'il faut être prudent avec cette proportion.

Auditions de MM. Xavier Magnin, président du comité de l'ACG, et Alain Rütsche, directeur général de l'ACG

M. Magnin informe que cette audition est effectivement une demande de l'ACG de s'exprimer sur le PL 12381. Il mentionne qu'il y a déjà des garde-fous au sein de l'organisation de l'ACG ou dans les communes pour ne pas demander cette double majorité. Il indique tout d'abord que c'est à destination des plus grands groupes intercommunaux qu'ils souhaitent pouvoir mettre en pratique cette possibilité des deux tiers d'opposition. Il indique que les groupes intercommunaux sur lesquels ils pourraient agir sont le GIAP (qui concerne 42 communes), le SIACG (qui concerne 44 communes) et le Centre intercommunal des déchets (CIDEDEC, qui réunit 45 communes). Il observe que le PL vise à remplacer les règles de l'unanimité des conseils municipaux par une majorité des $\frac{2}{3}$ des conseils municipaux, étant précisé que ces derniers sont sur les modifications des statuts et sur les recours à l'emprunt de ces groupements intercommunaux. Il constate que, au sein de l'ACG, ils ont des possibilités de contrôle puisque pour prendre des décisions, il faut l'unanimité des conseils des groupements. Il mentionne que, dans ces conseils de groupement, il y a des assemblées générales qui sont représentées par toutes les communes membres. Il mentionne que, sans unanimité au sein du conseil, de fait, les propositions ne vont pas plus loin. Il constate donc qu'il y a déjà un double contrôle pour arriver ensuite dans les conseils municipaux, qui eux auraient la règle des $\frac{2}{3}$ qu'ils préconisent. Il indique que la raison est simple car ils ne souhaitent pas vivre ce que vit parfois l'ONU, soit qu'un pays puisse bloquer tout le processus ; en l'occurrence une commune, quelle que soit sa taille.

Il mentionne qu'il est hors de question de mettre de côté n'importe quelle commune ou n'importe quelle ville, de par le fait que dans les conseils il faut avoir l'unanimité, ce qui implique que la plus petite commune et la plus grande commune sont de ce côté-là sur le même plan. Il observe toutefois que, au niveau des conseils municipaux, il faut une règle des $\frac{2}{3}$ des

communes afin que, si certaines sont contre, elles ne puissent pas bloquer le processus, seules, en lien avec les modifications de statuts et recours à l'emprunt de ces groupements intercommunaux.

M. Rütscbe informe que, avec le cas du GIAP par exemple, s'ils devaient partir dans une opposition sur un point problématique, nonobstant le fait que cela passe auprès de la commune des présidents, cela devrait passer également à l'unanimité dans le groupement intercommunal. Il indique qu'ils doivent anticiper ceci, soit le fait par exemple que les représentants du Conseil administratif de la Ville de Genève aient pris une disposition qui poserait un problème majeur et aboutirait à ce que le Conseil municipal de la Ville de Genève ne soit pas satisfait de la décision.

Il relève qu'il n'est pas envisageable que la Ville de Genève sorte du GIAP, qui emploie 1400 personnes, car il y aurait une disposition qui la pénaliserait trop fortement, raison pour laquelle il existe une garantie, non pas juridique mais factuelle, qu'ils ne vont jamais modifier les statuts dans un sens qui péjorerait la Ville de Genève. Il rappelle que toutes les communes ont la liberté de sortir de tous les groupements intercommunaux dont il est question. Il mentionne donc qu'il faut comprendre que si la Ville de Genève sortait du GIAP, ce ne serait pas jouable. Il souligne donc que cette garantie, même si elle n'est pas fixée juridiquement avec un droit de veto ou d'opposition de la Ville de Genève, est prise en compte par la réalité du terrain.

M. Magnin ajoute qu'il n'y a effectivement pas d'obligation de rejoindre les groupements intercommunaux mais l'objectif est d'éviter que les communes sortent.

Un député S demande, en termes d'approche et de gouvernance, comment les auditionnés expliquent cette approche d'une majorité simple aux $\frac{2}{3}$ en ce qui concerne les délibératifs municipaux et l'approche de la double majorité pour les décisions des fonds intercommunaux.

M. Rütscbe rappelle que, pour ce qui est des décisions du fonds intercommunal qui sont soumises aux décisions des conseils municipaux, la règle est qu'il faut que $\frac{2}{3}$ des communes s'opposent à la décision ou qu' $\frac{1}{3}$ des communes s'opposent à la décision si ces dernières représentent ensemble la majorité de la population, cas dans lequel le projet sera refusé.

Il mentionne que dans ce cas-là, puisqu'il y a également ce nombre d' $\frac{1}{3}$, on retombe *de jure* sur ce même tiers. Il pense donc qu'il n'y a pas de problèmes mais une adéquation.

Il constate toutefois que, lorsqu'il s'agit des décisions des conseils municipaux, par rapport aux décisions prises par l'assemblée générale du fonds intercommunal notamment, le tiers est doublé de la majorité de la population. Il précise que, là, cela est encore plus démocratique puisque le tiers suffit, il n'y a pas besoin que cela représente la majorité de la population.

M. Rüttsche mentionne qu'il y a toujours des arbitrages car, quand on veut mettre une limite, l'unanimité est quelque part un concept antidémocratique, car cela veut dire qu'une seule entité pourrait bloquer tout le processus de modification statutaire. Il observe ne pas penser qu'une commune s'opposerait, mais qu'il faudra convaincre les 42 conseils municipaux d'accepter les futurs statuts du GIAP. Il demande si une opposition devrait amener à tout bloquer ou à proposer de sortir du groupe intercommunal, et il constate que l'enjeu est là autour.

Un député S mentionne que sa préoccupation derrière cette interrogation de la double majorité est bien d'avoir une minorité de petites communes qui bloqueraient une réforme importante. Il souligne donc que le sens de sa remarque allait dans la direction de l'efficacité.

M. Rüttsche informe qu'ils proposent eux aussi déjà de faire un pas pour supprimer cette unanimité et il mentionne qu'une réflexion se mène aussi au sein du GIAP, dont il est président. Il observe que, en 2016, le Grand Conseil a voté le transfert intégral du GIAP aux communes se retirant ainsi du financement qu'il assumait à hauteur de 10% et il souligne qu'il s'agit donc de reprendre les statuts pour concrétiser dans ceux-ci le retrait du financement cantonal. Il mentionne donc que la principale nouveauté concerne la répartition des sièges qu'abandonnera le canton et que, quand ces statuts seront validés par le groupement intercommunal, on verra que l'on s'éloigne très peu de la situation actuelle, si ce n'est qu'un certain nombre de ces sièges libérés vont être redistribués plutôt en faveur de moyennes communes qui n'ont aujourd'hui quasiment pas voix au chapitre auprès du GIAP. Il mentionne que l'objectif est de garder les équilibres avec une certaine continuité.

Un commissaire PDC indique, de mémoire, qu'au départ du GIAP il y avait des communes qui ne participaient pas, et il demande si aujourd'hui la totalité des communes sont intégrées au GIAP.

M. Magnin répond qu'il y a 3 communes aujourd'hui qui ne font pas partie du GIAP par choix.

M. Rüttsche ajoute qu'il s'agit de Cartigny, Laconnex et Soral et que ce sont de petites communes qui comptent encore sur le bénévolat.

Un député PDC demande si, aujourd'hui, à ce stade, dans ces 3 communes, on peut dire que la mission souhaitée par la loi est réalisée à travers le bénévolat.

M. Rüttsche répond qu'ils ne sont pas l'autorité de surveillance des communes et qu'ils ne peuvent donc pas se prononcer.

Ce même député remarque que l'égalité de traitement envers nos citoyens doit être leur préoccupation.

M. Zuber indique que le service de surveillance des communes n'a pas eu de remarques à ce niveau-là.

M. Magnin ajoute que les 3 communes citées assument leur mission.

Discussion interne

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12381 :

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

Non : –

Abst. : –

L'entrée en matière du PL 12381 est acceptée à l'unanimité.

Le titre, le préambule et les articles ne présentent pas d'opposition et sont acceptés.

Le président indique que la commission passe donc au troisième débat.

Le président met aux voix le PL 12381 dans son ensemble :

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

Non : –

Abst. : –

Le PL 12381 est accepté à l'unanimité par la commission.

Mesdames et

Messieurs les députés,

La commission, à l'unanimité, vous recommande d'accepter ce projet de loi.

Projet de loi (12381-A)

modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)
(Groupement de 30 communes ou plus)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 52, al. 2 (nouvelle teneur)

² Les statuts et leurs modifications sont soumis à l'approbation des conseils
municipaux. Lorsque le groupement compte 30 communes ou plus, les
modifications des statuts doivent être approuvées par au moins deux tiers des
communes membres.

Art. 57, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le recours à l'emprunt doit faire l'objet d'une délibération prise par
chacune des communes membres. Lorsque le groupement compte
30 communes ou plus, le recours à l'emprunt doit être approuvé par au moins
deux tiers des communes membres.

Art. 2 Entrée en vigueur

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