

Date de dépôt : 30 septembre 2019

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) (Meilleurs délais pour l'adoption des budgets)

Rapport de M. Rolin Wavre

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi a été examiné par la commission des affaires communales, régionales et internationales lors d'une seule séance le 17 septembre 2019, sous la présidence pleine de tact de M. Grégoire Carasso. Le procès-verbal a été tenu avec précision par M. Christophe Vuilleumier. La commission a été assistée de M^{me} Tina Rodriguez. Qu'ils en soient tous et toutes remerciés selon leurs mérites respectifs.

Résumé

Dans un contexte politique municipal où plus de la moitié des conseillers municipaux renoncent avant la fin de leur mandat et où la tâche des conseillers administratifs est ressentie comme de plus en plus lourde et complexe, le département de la cohésion sociale, chargé de la surveillance des communes, propose une modification qui devrait faciliter un peu l'élaboration du budget et alléger la tâche des élus.

Il s'agit en effet de permettre de repousser au 31 décembre la date limite pour l'adoption du budget par le Conseil municipal, au lieu du 15 novembre comme c'est actuellement le cas. En effet, les premières estimations fiscales tombant en tout début d'été, corrigées progressivement et ceci jusqu'en octobre par le département des finances, il est actuellement laissé trop peu de temps aux exécutifs communaux puis à leurs instances délibératives pour

mener à bien leur tâche. En particulier, si des écarts significatifs devaient séparer les estimations estivales de celles d'octobre, un travail de négociation et de réflexion doit pouvoir être mené dans les communes, ce qui était bien difficile en l'espace d'un petit mois, comme c'est actuellement le cas. Le projet de loi aligne l'ensemble des communes genevoises sur une pratique déjà en vigueur pour le budget de la Ville de Genève. Il est précisé en outre que ces budgets, qui peuvent déjà faire l'objet d'un début d'exécution, seront adoptés par le Conseil d'Etat au plus tard le 20 février de l'année suivante.

Bien préparée et présentée, faisant l'objet d'un large consensus et peu chargée politiquement, cette révision est adoptée à l'unanimité des membres de la commission sans que d'autres auditions ne semblent nécessaires à la formation des opinions.

Les débats

Présentation par M^{me} Olivia Le Fort, directrice des affaires communales, et M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint, DCS

M. Favre prend la parole à son tour et déclare que ce PL participe de deux réflexions simultanées, en premier lieu une réflexion de M. Apothéloz sur la crise de gouvernance au sein des communes. Il rappelle à cet égard le nombre croissant de démissions en cours de législature. Il précise ainsi que plus de 50% des membres des conseils municipaux siègent maintenant sans avoir été élus, ce qui pose un problème et révèle les difficultés existantes. Quant aux exécutifs, il remarque qu'il en va de même avec de plus en plus de démissionnaires. Il déclare que c'est pour cette raison que le Conseil d'Etat a engagé des réflexions et il mentionne qu'une consultation est en cours auprès des communes portant sur le projet de suppression du régime des maires et des adjoints dans les communes de moins de 800 habitants. Il ajoute que ce régime tend à générer une surcharge des maires. Il mentionne que c'est donc le régime du conseil administratif qui prendrait dès lors la place.

Il ajoute qu'il est également nécessaire d'améliorer les prévisions fiscales transmises par les communes. Il remarque que c'est dans ce contexte que l'article 113 de l'administration des communes pourrait être modifié. Il rappelle alors que les conseils municipaux peuvent adopter le budget jusqu'au 15 novembre, à l'exception des communes de plus de 50 000 habitants qui ont pour délai le 31 décembre.

Il observe que le délai du 15 novembre est en l'occurrence une entrave pour les uns et les autres en remarquant que les chiffres concernant les entreprises sont mis à jour en septembre alors que les premiers chiffres des

communes parviennent dès le début de l'été. Il observe donc que les variations peuvent être importantes et génèrent des difficultés pouvant être délicates. Il explique donc que le projet vise à donner plus de temps aux administrations communales et cantonales pour l'étude des budgets. Il signale en outre qu'un amendement de pure forme est proposé.

Le président demande ce qu'il en est.

M. Favre répond que cet amendement porte sur la formulation de l'article 113 et propose de remplacer « *par arrêté du Conseil d'Etat* » par « *il est approuvé conformément aux articles 90 et 91* », soit :

*¹ Le budget de fonctionnement doit être approuvé par le conseil municipal le 31 décembre au plus tard. Il est approuvé **conformément aux articles 90 et 91** le 20 février au plus tard. Dans l'intervalle, le budget tel qu'approuvé par le conseil municipal peut être mis en œuvre, à titre provisoire, sans que la commune ne doive voter un ou plusieurs douzièmes provisionnels.*

Un député (PLR) pensait que le budget prévisionnel était voté en rapport avec le budget de l'année précédente. Il se demande dès lors si la commune pourra se prononcer sur les douzièmes provisionnels.

M. Favre mentionne qu'il donnera la réponse par écrit. Il ajoute que c'est évidemment le dernier budget voté qui fait foi dans ce cas.

Le même député évoque ensuite les critères d'évaluation qui pourraient conduire à une invalidation en remarquant qu'ils doivent être bien précis, et il demande quels sont les contrôles.

M. Favre répond qu'il s'agit de dispositions interdisant aux communes de s'endetter pour leur fonctionnement, avec toutefois une marge de tolérance si des mesures d'assainissement sur un plan quadriennal sont prévues. Il ajoute qu'il s'agit d'assurer que la commune ne soit pas structurellement dans le rouge.

Il mentionne en outre que si le budget ne devait pas intégrer des dépenses obligatoires, le Conseil d'Etat pourrait imposer cette charge sans avoir forcément besoin d'invalider le budget. Il indique encore que les communes ne sont pas tenues dans l'absolu de respecter les estimations des recettes fiscales du DF, l'exécutif étant seul responsable de l'évaluation des recettes au budget, mais il déclare que des explications peuvent être exigées si nécessaire. Il rappelle qu'il est arrivé que des communes aient fait des évaluations fiscales de recettes 9,5% supérieures à la réalité, ce qui les a conduits dans des difficultés par la suite.

Le président déclare que l'article 54, alinéa 1 du RAC fait référence au budget de l'année précédente.

Un député (Ve) déclare que l'on ne peut que saluer ce délai qui est offert aux communes et il pense que cela permettra de motiver les conseillers municipaux. Il évoque alors l'amendement et remarque que tout le monde donnera donc son projet au 31 décembre. Il se demande toutefois pourquoi une différence demeure pour l'adoption de ces projets entre les communes et la Ville de Genève.

M. Favre répond que le législateur avait toujours estimé que le budget de la Ville de Genève, de par son importance et de par la nature des prestations fournies, devait être validé par une instance supérieure.

Une députée (S) pense que ces nouveaux délais sont judicieux. Elle mentionne que les conseils municipaux pourront ainsi travailler en septembre et en octobre. Elle observe ensuite que sa commune a moins de rentrées fiscales que d'autres communes mais bénéficie de rentrées que d'autres n'ont pas. Elle se demande si le canton prend en compte ce cas de figure.

M. Favre répond que des directives plus fines ont été mises en place cette année en accord avec le service d'audit interne de l'Etat, qui font appel à la compétence professionnelle des services et à leur connaissance fine de la situation des communes. Il rappelle que, jusqu'à présent, aucune explication n'était demandée avec un écart allant jusqu'à 10%, alors que ce sera le cas maintenant pour des écarts moindres si ceux-ci peuvent fragiliser l'équilibre de la commune.

Il mentionne que cela permettra d'éclaircir la situation et de donner des arguments aux exécutifs. Il rappelle alors les incertitudes relevant des personnes morales dont les recettes peuvent fluctuer. Il mentionne en l'occurrence que l'on n'a pas pour le moment les nouveaux quartiers dans les estimations, mais que les instances politiques communales ont une meilleure idée de l'évolution de ces quartiers. Il évoque ainsi la commune de Meyrin qui avait fait des estimations très précises pour le quartier des Vergers.

La même députée demande quand cette modification de la loi doit intervenir.

M. Favre répond qu'il est vraisemblable que ce PL n'entrera pas en vigueur pour le budget 2020.

Une députée (EAG) évoque l'alinéa 4 et mentionne que l'emprunt ne peut pas être considéré comme une couverture financière et elle demande si c'est une nouveauté.

M. Favre répond par la négative.

Le président remarque que cette possibilité ne permet pas de contourner la LAC.

Un député (PDC) déclare avoir vécu le passage entre le postnumerando et le praenumerando. Il ajoute que le postnumerando permettait de connaître sur 12 mois l'évolution de l'économie et il remarque qu'avec la modification, l'estimation fiscale est devenue très difficile pour les magistrats communaux.

Il mentionne que si un gros contribuable quitte la commune, son équilibre peut s'en trouver modifié très rapidement. Il ajoute que toutes les communes sont particulières. Il rappelle ensuite que la Ville de Genève représente 50% de la population genevoise et il mentionne qu'il y a là un décalage important avec le reste du canton.

M. Favre répond que les estimations s'affinent considérablement d'année en année mais il mentionne qu'il n'en demeure pas moins qu'il est question d'estimations, ce qui explique les surprises occasionnelles.

1^{er} débat

Le président demande alors si les commissaires souhaitent de nouvelles auditions sur le PL 12547.

Un député PLR mentionne que son groupe estime, compte tenu des explications données, du projet et de la lettre de l'ACG, qu'il est inutile de multiplier les auditions et qu'il est envisageable de voter ce projet. Tous les autres groupes confirment partager cette opinion.

Le président passe au vote de l'entrée en matière sur le PL 12547 :

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

Non : –

Abstention : –

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Art. 1 pas d'opposition, adopté

Le président passe au vote de l'amendement du département :

*¹ Le budget de fonctionnement doit être approuvé par le conseil municipal le 31 décembre au plus tard. Il est approuvé **conformément aux articles 90 et 91** le 20 février au plus tard. Dans l'intervalle, le budget tel qu'approuvé par le conseil municipal peut être mis en œuvre, à titre provisoire, sans que la commune ne doive voter un ou plusieurs douzièmes provisionnels.*

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

Non : –

Abstention : –

L'amendement est accepté.

Art. 113 pas d'opposition, adopté

Art. 2 pas d'opposition, adopté

Une députée (S) demande si l'alinéa 3 fait également référence à l'article 91.

Le président acquiesce.

Le président passe au vote du PL 12547 :

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

Non : –

Abstention : –

Le PL 12547, tel qu'amendé, est accepté à l'unanimité.

Catégorie préavisée : III

Projet de loi (12547-A)

modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)
(Meilleurs délais pour l'adoption des budgets)

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. 113 Approbation du budget (nouvelle teneur)

¹ Le budget de fonctionnement doit être approuvé par le conseil municipal le
31 décembre au plus tard. Il est approuvé conformément aux articles 90 et 91
le 20 février au plus tard. Dans l'intervalle, le budget tel qu'approuvé par le
conseil municipal peut être mis en œuvre, à titre provisoire, sans que la
commune ne doive voter un ou plusieurs douzièmes provisionnels.

² Si le budget de fonctionnement n'est pas approuvé par le conseil municipal
avant le 31 décembre, le conseil municipal doit voter un ou plusieurs
douzièmes provisionnels. Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les
règles d'application.

³ Le Conseil d'Etat approuve par un arrêté le nombre des centimes
additionnels communaux à percevoir pour l'exercice budgétisé.

⁴ En approuvant le budget, le conseil municipal ne peut pas dépasser la
somme totale des charges fixées par l'exécutif, sans prévoir concurremment
la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré
comme une couverture financière.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.