

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 21 janvier 2015

Projet de loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT) (A 2 04)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 133 de la constitution de la République et canton de Genève, du
14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

La présente loi a pour but de fixer les principes généraux de la répartition des tâches de l'Etat entre le canton et les communes en application de l'article 133 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 2 Principe général

¹ La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.

² Les tâches peuvent être exclusives, conjointes ou complémentaires.

Art. 3 Définitions

¹ Le principe de proximité suppose que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche possible du citoyen.

² Le principe de subsidiarité suppose que le canton n'assume une tâche que dans la mesure où il peut mieux s'en acquitter que les communes.

³ Le principe de transparence suppose que la répartition des compétences repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.

⁴ Le principe d'efficacité suppose que le canton confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter en tenant compte de leur capacité générale à les assumer.

⁵ Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que par une seule collectivité publique.

⁶ Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination.

⁷ Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une collectivité publique, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques.

Art. 4 Délégation

¹ Chaque collectivité publique peut déléguer l'exécution d'une tâche lui incombant à une autre collectivité publique ou à un établissement autonome au moyen d'un contrat de prestations.

² Lorsque le canton délègue l'exécution d'une tâche, le contrat de prestations doit respecter les règles de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005.

Art. 5 Surveillance

¹ Le Conseil d'Etat surveille la mise en œuvre de la répartition des tâches.

² Il peut annuler, par voie d'arrêté, les lignes budgétaires ne respectant pas la répartition des tâches telle que prévue par la loi, après avoir mis en demeure les collectivités et institutions publiques de respecter la législation en vigueur dans un délai de 30 jours.

Chapitre II Dispositions finales et transitoires

Art. 6 Planification du transfert des tâches

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, une planification des transferts de tâches est effectuée par le Conseil d'Etat.

Art. 7 Transfert des ressources

¹ Pour qu'une tâche puisse être transférée, le Conseil d'Etat fixe dans la planification la date effective ainsi que l'évaluation des coûts des tâches à transférer.

² L'évaluation des coûts peut faire l'objet d'une consultation auprès de la Cour des comptes.

³ Lorsque le transfert d'une tâche implique des transferts d'actifs, ceux-ci sont évalués en tenant compte de leur état de vétusté. Le coût de la tâche transférée comprend aussi le coût de l'entretien et de la rénovation de ces actifs.

Art. 8 Fonds de régulation

¹ Le Conseil d'Etat institue un fonds de régulation pour assurer le financement des tâches transférées.

² Les entités dont une tâche est transférée versent au fonds de régulation un montant équivalent au coût de la tâche tel qu'évalué selon l'article 7. Ce montant peut être annuel et se répéter jusqu'à l'adoption d'une bascule fiscale.

Art. 9 Bascule fiscale

¹ Lorsque le Conseil d'Etat a déclaré la clôture du processus de transfert de tâches, une balance des évaluations des coûts des tâches transférées est effectuée en vue d'une bascule fiscale.

² Afin de pérenniser le système, le taux de l'impôt cantonal est ajusté à la hausse ou à la baisse de manière à compenser entièrement cette balance. L'imposition communale est adaptée de manière symétrique, à la hausse ou à la baisse, de manière à compenser entièrement le montant de cette balance.

³ La modification des taux de centimes additionnels dans le cadre de cette bascule est fixée par une loi cantonale. Elle résulte d'une concertation entre le Conseil d'Etat et les communes. En cas d'échec de la concertation, la Cour des comptes est consultée.

Art. 10 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Plus proche.

Plus transparent.

Plus efficace.

Le présent projet de loi-cadre établit les principes applicables à la répartition des compétences entre les communes et le canton. Il constitue la première étape d'un chantier important que la nouvelle Constitution genevoise (Cst-GE) impose de mener à bien d'ici à juin 2018 : une répartition des compétences respectant les principes fixés à son article 133, à savoir proximité, subsidiarité, transparence et efficacité.

La nouvelle répartition des compétences doit permettre à la population genevoise de bénéficier à terme de prestations délivrées au niveau le plus proche possible des habitants. La nouvelle Constitution en effet, en donnant la priorité au principe de « proximité », entend revaloriser le rôle et la mission des communes. En cela, elle propose une démarche résolument suisse, fédéraliste, visant à assurer prioritairement l'exécution des prestations publiques par le plus petit niveau institutionnel, soit à l'échelon le plus proche du citoyen. Il s'agira de conférer à l'échelon supérieur (canton) les compétences qui excèdent la capacité des communes, comme nous y enjoint l'article 133 Cst-GE à son alinéa 3, vu aussi sous l'angle du principe de l'égalité de traitement.

Aujourd'hui, l'organisation de l'Etat se trouve aux antipodes de celle voulue par la Constitution. La comparaison intercantonale est par ailleurs implacable. Aujourd'hui fortement centralisée, voire jacobine, en raison de son histoire, l'organisation genevoise se signale comme une exception par rapport à celle de la plupart des cantons suisses, où les communes disposent de compétences supplémentaires, par exemple en matière de prestations sociales, d'enseignement ou de sécurité.

C'est probablement l'une des raisons qui explique le désintérêt témoigné par l'électorat municipal. D'une manière générale, le taux de participation aux

élections municipales peine à dépasser le tiers des électeurs inscrits¹. En Ville de Genève par exemple, le taux de participation a oscillé entre 29,34% en 1999 et 31,13% en 2013, soit entre 7 et 10 points d'écart avec le taux de participation aux élections cantonales. Ce désintérêt se traduit aussi par le taux particulièrement important de personnes élues qui démissionnent en cours de législature. Ainsi, au moment du dépôt du présent projet de loi, plus de 50% des membres des conseils municipaux du canton élus le 13 mars 2011 auront renoncé à leur fonction (novembre 2014 : 51%). Dans de nombreux cas, les partis doivent désigner la succession de ces démissionnaires parmi des personnes n'ayant pas pris part à l'élection, de sorte que 10% des membres de conseils municipaux ont été désignés par cooptation. Ce phénomène atteste une profonde crise institutionnelle et pose des questions de légitimité démocratique. Aussi, la revalorisation de la fonction d'un mandat municipal va de pair avec la redistribution des compétences et des ressources dont il est ici question².

Une refonte des compétences communales et cantonales s'impose donc. Elle doit :

- permettre à terme aux habitants de ce canton de bénéficier de prestations délivrées au niveau institutionnel le plus adapté;
- renforcer la proximité entre le citoyen et l'Etat;
- réduire les enchevêtrements et doublons qui entravent la bonne marche des institutions;
- simplifier les processus générant des conflits de compétences;
- rapprocher partout où c'est possible la compétence de la responsabilité financière (principe « qui paie décide »);
- assurer que le niveau institutionnel qui doit exercer une compétence dispose également des ressources nécessaires à la financer.

¹ Ce constat concerne principalement les villes. Dans les plus petites communes, le taux reste généralement plus élevé. Depuis 1975, le taux moyen de participation aux élections des conseils municipaux se monte à 37%, contre 31% en Ville de Genève. Les records de désaffection datent de la décennie 1990 (taux toujours inférieur à 35% en moyenne cantonale), avec un taux inférieur à 24% en 1991 en Ville de Genève.

² Le droit de vote municipal accordé en 2005 aux habitants étrangers résidant en Suisse depuis 8 ans n'a pas eu d'impact significatif ou observable sur les taux de participation aux élections municipales.

1. Calendrier et méthode

La Constitution genevoise adoptée le 14 octobre 2012 assigne aux autorités la mission de réaliser cette répartition d'ici à juin 2018.

Comme le relèvent, les professeurs Michel Hottelier et Thierry Tanquerel³, de la Faculté de droit de l'Université de Genève, par ailleurs anciens constituants, « l'exécution de ce mandat, qui doit intervenir dans le délai général de cinq ans prévu pour l'adoption de la législation d'application de la nouvelle constitution (art. 226 al. 1 Cst-GE), ouvrira un vaste chantier d'inventaire et d'analyse des tâches actuellement assumées respectivement par le canton et par les communes. »

Le respect de ce délai constitutionnel impose ainsi un calendrier soutenu.

Le 10 décembre 2013, le Conseil d'Etat, à l'occasion du Discours de Saint-Pierre, annonce que cette réforme constitue l'une des priorités de la législature. « Genève est le canton où les habitants paient le plus d'impôts en regard des prestations offertes, sans pour autant être en mesure de réduire sa dette. C'est donc tous les liens entre le canton et les communes genevoises qui doivent être revus. (...) Les doublons doivent être supprimés et les compétences réparties de manière claire. Cela touchera toutes les politiques et concernera aussi nos participations dans nos régies publiques. Tout cela doit nous permettre de servir mieux nos concitoyens, à moindre coût pour le contribuable. »

Le 3 mars 2014, le président du Conseil d'Etat rencontre le comité de l'Association des communes genevoises (ACG). Il confirme que la répartition des compétences entre les communes et le canton sera traitée prioritairement à d'autres enjeux touchant les communes – en particulier la question de la nouvelle péréquation. Il annonce vouloir constituer un comité de pilotage paritaire entre le Conseil d'Etat et l'ACG.

Le 29 avril 2014, le Conseil d'Etat et l'ACG annoncent par communiqué de presse conjoint (annexe 2) la création d'un comité de pilotage paritaire chargé d'assurer la concertation en vue de conduire la réforme. Le Conseil d'Etat et l'ACG précisent que le niveau institutionnel qui se verra attribuer des tâches bénéficiera également du transfert des ressources nécessaires à leur accomplissement. Pour le Conseil d'Etat, ces travaux sont prioritaires sur les autres domaines touchant aux communes, notamment la fiscalité communale et la réforme de la péréquation.

³ Prof. Michel HOTTELIER et Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, in Semaine Judiciaire 2014, tome II, pp. 341 ss.

Un groupe de travail technique est chargé d'établir un rapport identifiant les secteurs dans lesquels une refonte de la répartition des tâches est souhaitable. Ce groupe de travail est constitué de collaborateurs de l'administration cantonale, de l'ACG et de communes (3 représentants du canton, 2 de l'ACG, 1 de la Ville de Genève, et 2 secrétaires généraux de communes).

Le 11 juin 2014, le Conseil d'Etat rappelle, dans le cadre de son programme de législation, que « la réforme de la répartition des tâches entre les communes et le canton constitue une priorité pour cette législature. Elle doit viser à affecter à chaque échelon institutionnel les tâches qui lui correspondent le mieux en termes de proximité et d'efficacité, en réduisant autant que possible les doublons et les enchevêtrements qui ralentissent inutilement l'action générale de l'Etat et génèrent des coûts importants. Cette réforme sera préparée dans les douze mois à venir avec l'Association des communes genevoises. Elle doit assurer une neutralité fiscale et garantir que l'échelon qui assumera des tâches nouvelles recevra simultanément les ressources nécessaires à les accomplir. »

Le 29 juin 2014, le groupe de travail technique remet son rapport (annexe 3) au comité de pilotage politique paritaire composé de délégations du Conseil d'Etat et de l'ACG. Ce rapport identifie les principaux domaines dans lesquels la répartition des tâches mérite d'être réexaminée. Le comité de pilotage politique décide que la réforme se fera en trois étapes, afin de tenir compte de la complexité et de la faisabilité des nouvelles répartitions de compétences. Une première étape est annoncée pour fin 2014, une deuxième pour le printemps 2015 et la troisième pour le deuxième semestre 2015. Le Conseil d'Etat et l'ACG se donnent rendez-vous le 28 octobre 2014 pour débattre des premières propositions de réforme. Cette décision fait l'objet d'un communiqué de presse commun diffusé le 1^{er} juillet 2014 (annexe 4), adressé en primeur au Grand Conseil, qui reçoit également copie du rapport du groupe de travail technique.

Le 23 septembre 2014, la commission des affaires communales, régionales et intercantionales et la commission des droits politiques du Grand Conseil se réunissent et sont informées par le président du Conseil d'Etat du calendrier et de modalités discutées avec l'ACG.

Enfin, le 29 octobre 2014, le Conseil d'Etat met en consultation l'avant-projet de loi-cadre auprès des communes, ainsi qu'une première série de 30 propositions de nouvelle répartition de tâches, auxquelles doivent répondre en miroir d'autres propositions. Les résultats de cette consultation font l'objet du chapitre 5 du présent exposé des motifs.

L'ACG ayant eu besoin d'un délai complémentaire pour sa prise de position dans le cadre de la consultation, le Conseil d'Etat a choisi de retarder d'un mois le dépôt du présent projet de loi. Dès lors, pour les prochaines étapes, le calendrier est le suivant :

1. Dépôt au Grand Conseil du projet de loi-cadre (1 ^{re} étape)	janvier 2015
2. Dépôt du 1 ^{er} train de mesures (2 ^e étape)	1 ^{er} semestre 2015
3. Dépôt du 2 ^e train de mesures (3 ^e étape)	2 ^e semestre 2015
4. Débats au Grand Conseil sur la 1 ^{re} et la 2 ^e étape	2015
5. Débats au Grand Conseil sur la 3 ^e étape	2016
6. Vote final au Grand Conseil	2017
7. Votation populaire	2017
8. Entrée en vigueur (délai selon art. 226 Cst-GE)	31 mai 2018

2. Rappel des travaux du Grand Conseil et de l'Assemblée constituante

La réorganisation de l'architecture institutionnelle a nourri les réflexions qui ont conduit le Grand Conseil à proposer l'élection d'une Assemblée constituante. Dès les premières lignes de son exposé des motifs, le projet de loi 9666 signale que l'ancienne constitution genevoise « ne donne pas une image adéquate de ce que l'Etat et les communes font ». Or, « la Constitution est la loi fondamentale de l'Etat. Elle fixe les règles du jeu : le jeu entre les autorités, le jeu entre le canton et les communes, le jeu entre les citoyens et le pouvoir. Si l'on veut changer le jeu, il faut donc changer les règles. »

La question des relations entre les communes et le canton figurait également au centre des préoccupations des travaux de la commission législative, comme l'atteste son rapport sur le projet de loi 9666. Enfin, au soir du vote en séance plénière, le 4 mai 2007, tous les partis représentés au Grand Conseil reconnaissent la nécessité de revoir l'organisation des compétences entre les communes et le canton. La rapporteuse de majorité rappelait ainsi : « Il existe aujourd'hui dans notre République un déficit de débat politique très regrettable, qui se traduit, à titre d'exemple, par un taux de participation aux dernières élections municipales – ce n'est donc pas très ancien – de 36,41%. Cela veut-il dire que le reste des personnes qui n'ont pas voté se désintéressent de la politique ? Il y a eu un léger mieux pour les administratives, puisqu'on a eu une participation de 37,88% et, dans certains votations, on monte jusqu'à 50 ou 56% lorsque les sujets passionnent les citoyens. Pour avoir senti ce désintérêt des affaires publiques, des députés radicaux et des membres de la société civile se sont mobilisés en faveur de

l'élection d'une constituante. Et, aujourd'hui, notre parlement va décider si oui ou non il va proposer au peuple genevois cette idée. » Une députée socialiste ajoutait : « Les constituants que nous élirons auront donc à cœur de régler des problèmes comme les rapports entre le canton et les communes, de revoir le fonctionnement de nos institutions, mais aussi, peut-être plus fondamentalement, de réfléchir à la notion de citoyenneté. » Du côté des Verts, on affirmait que : « nous avons un besoin évident de réformer nos institutions. Les crises successives entre canton et communes, police et politique, pouvoir judiciaire et pouvoir politique, ainsi qu'avec certaines institutions comme l'Université, démontrent qu'il y a un besoin de repositionner les choses et de repartir avec des bases plus contemporaines, pour faire face aux défis qui nous sont posés actuellement. » Au sein de l'UDC, qui n'était pas unie pour soutenir la convocation d'une assemblée constituante, on observait : « On pourra régler toute une série de problèmes en matière de doublons, de compétences, choses qui, d'ordinaire, sont totalement impossibles à empoigner ».

Dans le cadre de ses travaux, l'Assemblée constituante aura donc consacré un temps important à réfléchir à ces problématiques. Plusieurs idées ont été débattues, de la création d'un « Conseil des communes » qui aurait vu le canton se doter d'un système bicaméral, au regroupement de communes en « districts » ou en intercommunalités, ou encore la subdivision de la Ville de Genève en plusieurs communes, voire la fusion de communes en intercommunalités urbaines et de campagne. Le modèle privilégié par la sous-commission chargée de la question de l'organisation territoriale reste plus conservateur, et détermine en grande partie la formulation de l'article 133 ainsi que le présent projet de loi. Le rapport de cette sous-commission le décrit ainsi :

Modèle 1 (adaptation à partir de la structure territoriale actuelle) : pas d'indication préalable de forme d'organisation du territoire. La structure territoriale des 45 communes n'est pas modifiée. Développement de collaborations intercommunales à partir des 45 communes existantes.

« La répartition et la coordination des tâches entre les communes (toutes traitées sur pied d'égalité) et le canton sont revues, afin d'améliorer le fonctionnement de l'Etat au sens large. L'objectif de cette réorganisation est le désenchevêtrement des tâches au moyen de certains critères, tels que ceux de subsidiarité, proximité, transparence, efficacité. Les tâches relevant de la proximité sont attribuées aux communes, celles relevant d'un intérêt plus large, cantonal, régional ou de caractère unique, reviennent au canton : il y a redistribution des tâches vers le haut et vers le bas.

L'asymétrie de la ville de Genève est lissée par la nouvelle répartition des tâches qui supprime les « doublons », coordonne les tâches conjointes et transfère au canton (ou à une institution cantonale) les structures et politiques dépassant le niveau communal. » (Catherine Kuffer-Galland)⁴.

Les membres de l'Assemblée constituante ont toutefois renoncé à définir eux-mêmes la répartition des compétences entre les communes et le canton, mais le texte adopté par l'Assemblée constituante, puis par le peuple le 14 octobre 2012, fixe les principes selon lesquels les autorités du canton devront établir cette nouvelle répartition :

- garantie de l'autonomie communale,
- principes de proximité,
- subsidiarité,
- transparence et efficacité,
- possibilité de collaborations intercommunales,
- encouragement cantonal à la fusion des communes,
- soutien aux communes qui construisent des logements.

Les travaux de l'Assemblée constituante auront ainsi permis l'émergence de nombreuses réflexions sur la nouvelle architecture institutionnelle. Ces réflexions, de même que les exemples d'autres cantons ayant revu leur organisation territoriale (voir chapitre 4), ont nourri les travaux qui ont conduit au dépôt du présent projet de loi.

Depuis le début de la présente législature, le Grand Conseil s'est lui-même à nouveau préoccupé d'une meilleure répartition des compétences entre les communes et le canton. Le 28 juin 2013, le Grand Conseil a adopté la motion 2144 invitant le Conseil d'Etat :

- à faire de la répartition des tâches entre le canton et les communes la priorité absolue de son programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle constitution;
- à axer les travaux sur la nécessité impérieuse de supprimer les doublons et de réduire l'enchevêtrement des compétences;
- à engager sans délai une concertation étroite avec l'Association des communes genevoises (ACG).

Le Conseil d'Etat a répondu favorablement au Grand Conseil le 18 juin 2014 (M 2144-A).

⁴ Rapport de la commission 4 de l'Assemblée constituante, Avril 2010, p. 9.

Le 29 avril 2014, la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a déposé son rapport relatif au projet de loi 11177, adopté à la majorité (9 voix favorables, 5 oppositions et 1 abstention), par lequel il est proposé de fixer un délai de deux ans au Conseil d'Etat pour proposer au Grand Conseil un « premier train de modifications législatives » en lien avec le programme de simplification, de clarification et d'optimisation des rapports entre le canton et les communes. Le projet de loi issu de la commission impose « dès la première phase des travaux » la mise en place « d'un processus de concertation étroite avec l'Association des communes genevoises ». Il demande que la nouvelle répartition des compétences entre le canton et les communes vise notamment à :

- désenchevêtrer les tâches;
- supprimer les doublons;
- garantir l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence;
- simplifier les démarches administratives;
- améliorer la qualité des prestations publiques à la population;
- réduire les coûts financiers globaux;
- prévoir les mécanismes financiers adéquats permettant une répartition équilibrée et démocratique des ressources entre les collectivités publiques selon le principe du décideur-payeur.

3. Loi-cadre suivie d'une loi modifiant plusieurs lois, déposée en deux parties

Le Conseil d'Etat a choisi, pour cette réforme importante, la méthodologie d'un projet de loi-cadre, qui sera suivi d'une loi sur la répartition des tâches modifiant plusieurs lois. Cette loi devrait être déposée en deux parties, au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Ce dispositif vise à fixer, dans un premier temps, les modalités de la répartition des compétences afin de faciliter ensuite la conduite des travaux.

Ces modalités se résument à trois points :

- des compétences « exclusives » (suppression de doublons ou d'enchevêtrements), des compétences « conjointes » (collaboration institutionnelle), des compétences « complémentaires » (une compétence attribuée prioritairement à un degré institutionnel peut faire l'objet de compléments exercés de manière autonome par l'autre degré) et des compétences « déléguées » (possibilité de confier l'exercice d'une compétence à un établissement ou à une autre collectivité) doivent être distinguées les unes des autres;

- possibilité, sous certaines conditions, de déroger au caractère exclusif de certaines compétences;
- le transfert de compétences doit s'accompagner du transfert des ressources nécessaires à leur accomplissement.

La méthode vise à permettre au Grand Conseil de consacrer le temps nécessaire à ses travaux, sans attendre que la totalité des réformes lui soit proposée. Le comité de pilotage ACG/Conseil d'Etat a estimé, lors de sa première séance le 28 juin 2014, qu'il était en effet pertinent de définir plusieurs trains de mesures, en fonction de leur degré de complexité. Il apparaît par exemple que la décision d'attribuer la compétence complète du Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) aux communes, qui l'assument aujourd'hui déjà à 90%, n'est pas du même degré de complexité que la refonte complète des processus d'aménagement du territoire.

Proposer au Grand Conseil le débat sur les propositions concrètes de répartition de compétences en plusieurs étapes, c'est lui donner les meilleures conditions pour parvenir à achever cette réforme tout en respectant les délais prévus par la Constitution.

Par ailleurs, cette méthode permet de n'aborder que les champs de l'activité étatique dans lesquels une nouvelle répartition semble souhaitable. En effet, le mandat constitutionnel n'exige pas que toutes les compétences fassent l'objet d'une nouvelle répartition. La législation en vigueur n'est, en effet, pas abolie de plein droit par la nouvelle Constitution. Dans l'hypothèse où une compétence n'est pas traitée dans le cadre de la présente réforme, le vide législatif sera sans conséquence concrète et permettra simplement aux communes et au canton de continuer à l'exercer (ou à ne pas l'exercer). Comme l'observent les professeurs Hottelier et Tanquerel⁵ :

L'Assemblée constituante a en effet, en troisième lecture, supprimé une disposition qui aurait expressément posé le principe de l'attribution de compétences, en prévoyant que « les communes accomplissent les tâches que la constitution et la loi leur attribuent ». Elle a en même temps refusé un amendement qui aurait institué une compétence générale des communes en stipulant que « outre les tâches propres qu'elles accomplissent volontairement, les communes assument les tâches que la Constitution ou la loi leur attribuent ».

⁵ Op. cit.

Le dispositif permet donc de respecter le délai constitutionnel en injectant dans le processus parlementaire les réformes ayant atteint le degré de maturité suffisant pour une prise de décision.

Cette méthode permet d'assurer le meilleur respect des droits populaires. La loi-cadre peut donc être adoptée rapidement et soumise au référendum facultatif. Puis, la loi sur la répartition elle-même sera scindée en deux trains de lois, déposés successivement au 1^{er} et au second semestre 2015, ce qui permettra à la commission compétente du Grand Conseil d'entamer ses travaux rapidement dès le dépôt du premier train de lois. Elle pourra ensuite, en 2016, traiter les deux trains de lois simultanément, en vue de soumettre au plénum un ensemble cohérent et équilibré assurant au législateur une vision d'ensemble de la réforme, selon le souhait conjoint de l'ACG et du Conseil d'Etat. Le deuxième train de lois serait accompagné de la loi sur la bascule fiscale, destinée à être adoptée simultanément à la loi sur la répartition. Par ailleurs, si certaines répartitions de compétences devaient faire l'objet d'un consensus suffisamment large pour être adoptées avant le vote final, le Grand Conseil conserve la latitude de les adopter de manière distincte permettant une entrée en vigueur rapide, la mise en œuvre précoce étant rendue possible par la constitution du fonds de régulation qu'institue le présent projet de loi.

Sur le plan de la méthode, il convient de préciser que le délai constitutionnel de cinq ans concerne le travail législatif mais pas la mise en œuvre opérationnelle. Autrement dit : ce délai concerne l'adoption de la répartition des compétences sachant qu'il faudra ensuite, selon les cas, entre quelques mois et plusieurs années pour mettre en œuvre concrètement les changements décidés. Ainsi, par exemple, si la loi devait aboutir à confier au canton une compétence exclusive aujourd'hui assumée par les communes, la mise en œuvre de cette décision supposerait de conduire des travaux liés au statut du personnel devant être transféré et d'évaluer la valeur des actifs à transférer. L'adoption par le Grand Conseil, puis par le peuple de la réforme ne constituera donc pas la fin du processus mais, plutôt, son point de départ.

4. Comparaison avec EtaCom

En matière de répartition des compétences entre les communes et le canton, l'exemple du canton de Vaud et de sa réforme « EtaCom » a souvent été évoqué. Il est vrai que d'importantes similitudes existent entre cette réforme et le chantier engagé par le canton de Genève, notamment le fait que cette réforme a été conduite par les autorités cantonales après l'adoption d'une nouvelle constitution. De même, il a beaucoup été question de réduire les

enchevêtrements, de supprimer les doublons et de consacrer le principe « qui paie décide ».

Les similitudes restent toutefois moins fortes que les différences. Dans le canton de Vaud, la situation de départ était diamétralement opposée à celle que nous connaissons aujourd'hui à Genève. Ainsi par exemple, le canton de Vaud comptait 384 communes, dont un nombre significatif se trouvaient dans une situation démographique et financière exsangue, avec parfois moins de 100 habitants sur leur territoire. 205 communes comptaient moins de 500 habitants. A Genève, fin 2013, la plus petite des communes (Russin) comptait 489 habitants.

Autre différence : les autorités vaudoises, dès le démarrage du processus en 1996, avaient mis la priorité sur les aspects péréquatifs et financiers. Chronologiquement, le processus EtaCom a suivi les étapes suivantes :

- Le Grand Conseil accepte massivement, en décembre 1999, le premier train de mesures. Ce train comprend un premier paquet de transferts de tâches, essentiellement dans le domaine scolaire, l'institution d'un compte de régulation pour assurer leur financement en attendant la bascule fiscale, et la création d'un fonds de péréquation directe et horizontale (qui n'existait pas auparavant). La création de ce fonds de péréquation a été attaquée en référendum, puis acceptée par le peuple en mai 2000.
- Un deuxième train de mesures est adopté le 5 décembre 2001 pour la nouvelle répartition d'un groupe de tâches (correction des cours d'eau, locaux des offices des poursuites et faillites, éléments liés au cadastre, etc.).
- Parallèlement à ce deuxième train de mesures, le Grand Conseil a adopté en décembre 2001 une mesure visant à permettre au canton de réduire son endettement (10 milliards) en faisant porter à la charge des communes une part plus importante de la facture sociale sans contrepartie significative en termes de compétences. Fixé à 33% jusque-là, le taux de la participation communale a été porté à 40% en 2002 et 45% en 2003, le passage à 50% en 2004 étant subordonné à un transfert de compétences (qui s'est avéré insignifiant) aux communes dans le domaine social. Ainsi, les communes vaudoises versaient, avant la réforme, quelque 221 millions de francs par an au canton pour lui permettre de couvrir une partie de ses charges liées à la politique sociale. Aujourd'hui, cette somme atteint 700 millions sur un total de 1,4 milliard de francs. Le processus genevois ne procède aucunement de telles intentions.
- Un troisième train de mesures est adopté en avril 2003 par le Grand Conseil.

- Enfin, la bascule fiscale EtaCom est adoptée en 2004 par décret du Conseil d'Etat, suite à un accord avec l'Union des communes vaudoises. Elle permet de solder le fonds de régulation en attribuant au canton des ressources fiscales supplémentaires (22.5 points d'impôt en sus), car EtaCom a conduit globalement à la cantonalisation de nombreuses tâches qui, auparavant, étaient dévolues aux communes (financement des constructions sanitaires d'intérêt public comme les hôpitaux régionaux et les EMS, contrôle sanitaire des denrées alimentaires, recrutement et du versement de 50% des salaires des enseignants, de larges pans de politique sociale). Au final, la réforme aura conduit à attribuer au canton un solde de quelque 560 millions de francs correspondant à des tâches nouvelles, après déduction des ressources touchant les tâches confiées aux communes, ce qui atteste l'important mouvement de centralisation de cette réforme. A l'inverse, la bascule aura entraîné une baisse des ressources communales, exprimée en francs et non en points d'impôt, ce qui entraînait un effet péréquatif fort en réduisant encore l'écart de taux d'imposition entre les communes.

La réforme EtaCom était donc intimement liée à l'objectif visant à réduire l'écart de ressources fiscales entre les communes, par de forts effets péréquatifs. Avant la réforme, le taux d'impôt communal variait en effet d'environ 40 points dans certaines communes aisées du bord du lac, à près de 130 pour des communes du Gros-de-Vaud.

A Genève, le Conseil d'Etat compte distinguer cette réforme du chantier de refonte de la péréquation. D'emblée, le Conseil d'Etat genevois a signalé que la présente réforme de la répartition des compétences entre les communes et le canton s'écarterait ainsi de celle conduite par nos voisins vaudois. A Genève, la réforme vise à renforcer les compétences communales et ambitionne la neutralité financière (les compétences sont transférées avec les ressources).

5. Procédure de consultation – résultats et enseignements

Le présent projet de loi résulte d'une démarche de concertation engagée par le Conseil d'Etat avec les communes, pour elles l'Association des communes genevoises (ACG), dès le début de la législature. C'est en effet en mars 2014 que le président du Conseil d'Etat a informé le comité de l'ACG que cette réforme, évoquée parmi les priorités du Conseil d'Etat dans le Discours de Saint-Pierre du 10 décembre 2013, devrait être conduite de manière concertée avec les communes. Dès cette date, un groupe de travail technique (GTT) comprenant trois collaborateurs de l'administration

cantonale et cinq collaborateurs représentant les communes (deux cadres de l'ACG, un cadre de la Ville de Genève et deux secrétaires généraux de communes) s'est attelé à la rédaction d'un rapport identifiant les principaux domaines dans lesquels la répartition des compétences méritait une amélioration, au sens des principes constitutionnels. Ce rapport a été adopté le 29 juin 2014 par le comité de pilotage politique paritaire ACG-Conseil d'Etat, qui s'est donné rendez-vous au 28 octobre pour étudier les propositions de répartition que le canton et les communes devaient étudier dans l'intervalle. L'objectif était de présenter au Grand Conseil un premier train de lois à fin 2014.

Le 29 octobre, le Conseil d'Etat a soumis à consultation auprès de l'ACG un avant-projet de loi-cadre sur la répartition des compétences, avec un délai de réponse au 28 novembre 2014, afin de permettre le dépôt du projet de loi amendé fin 2014. La réponse de l'ACG est finalement parvenue au Conseil d'Etat le 22 décembre 2014. Le présent projet de loi intègre de nombreux points sollicités par l'ACG. Il a encore fait l'objet d'une séance de travail le 15 janvier 2015 avec le comité de pilotage ACG-Conseil d'Etat.

Les enseignements de cette consultation sont intégrés dans le présent projet de loi comme suit :

- L'ACG émet le souhait que le projet de loi énonce les principes matériels qui doivent guider l'attribution des tâches selon l'article 133 Cst-GE. L'alinéa 1 de l'article 2 répond à cette demande. Précisons toutefois que la définition du principe d'efficacité proposé par l'ACG se fonde sur les travaux de la Constituante vaudoise, et non genevoise.
- L'ACG signale que l'avant-projet de loi, en se limitant à envisager des tâches « exclusives, conjointes ou déléguées », ne respectait pas les injonctions de la constitution qui prévoit que « la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires » (art. 133, al. 2 Cst-GE). Le présent projet de loi comble donc cette lacune en prévoyant des tâches « exclusives, conjointes ou complémentaires ». La question de la délégation de tâches est repoussée à l'article 4.
- En revanche, la position de l'ACG conteste la possibilité de prévoir des compétences exclusives. De même, sa définition d'une tâche conjointe paraît lacunaire (« canton et communes peuvent chacun exercer ces tâches »). Cette lecture aurait simplement conduit à renoncer à toute répartition des tâches et à permettre à chaque collectivité publique d'intervenir ou de ne pas intervenir, selon l'envie du moment, dans

quelque domaine que ce soit, sans aucune nécessité de concertation ou de coordination.

- A l'inverse, le Conseil d'Etat estime que l'article 133 Cst-GE prévoit bel et bien la possibilité, pour le législateur, d'attribuer des compétences exclusives. C'est ainsi que doit être interprété son alinéa 2 : « La loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires ». Ce n'est qu'en l'absence de base légale spécifique que la Constitution permet aussi bien aux communes qu'au canton de mettre en œuvre des actions sans se soucier de l'existence de compétences d'autres collectivités publiques.
- C'est ainsi que le présent projet de loi définit de manière plus précise ce que sont des compétences exclusives, conjointes et complémentaires (article 3).
- L'ACG regrette aussi que l'avant-projet de loi néglige de définir des principes constitutionnels de « proximité, subsidiarité, transparence et efficacité ». Jusque-là, le Conseil d'Etat se référait à des définitions admises conjointement par l'ACG et le Conseil d'Etat dans le cadre de précédents travaux, en 2006, rappelés dans le rapport du Conseil d'Etat à la motion 2144. A raison, l'ACG observe que les travaux de l'Assemblée constituante permettent une définition plus précise de ces concepts. Le présent projet de loi reprend donc les définitions proposées par l'ACG, découlant notamment des travaux de l'Assemblée constituante.
- L'ACG conteste les dispositions de dérogation prévues par l'avant-projet de loi, qui envisageait d'autoriser certaines communes qui en auraient fait la demande d'exercer des compétences exclusives du canton, moyennant certaines conditions. Le Conseil d'Etat admet que ce type de disposition n'a pas sa place dans une loi-cadre. C'est ainsi dans le cadre de lois spéciales, relatives à des compétences précises, qu'il conviendra de dire si des exceptions ou des dérogations à une compétence exclusive doivent être envisagées. L'ancien article 4 de l'avant-projet prévoyant des conditions de dérogation a donc été supprimé.
- L'ACG souhaite une meilleure définition de ce que peuvent être des compétences déléguées et des « collectivités ». A ce titre, elle rappelle à raison que la Constitution genevoise ne prévoit pas le terme de « collectivité », mais celui de « collectivité publique ». Le nouvel article 4 répond à cette demande.
- L'ACG a signalé que les principes d'évaluation de la valeur réelle des tâches transférées soient mieux déterminés, notamment en cas de transfert

d'actifs liés à l'accomplissement d'une tâche. L'alinéa 3 de l'article 7 répond à cette demande.

- L'ACG conteste la compétence de la Cour des Comptes en matière d'évaluation de la balance des coûts des compétences transférées. Le Conseil d'Etat ne partage pas cette analyse. Son intention est de parvenir à une évaluation des coûts partagée entre le canton et les communes, dans le cadre du processus de concertation engagé au sein du comité de pilotage ACG-Conseil d'Etat. Le recours à la Cour des Comptes est proposé en cas d'échec de la concertation sur ce point. L'alinéa 3 de l'article 9 sur la bascule fiscale précise ce point.
- Enfin, même si l'ACG n'a pas émis de réserve explicite sur la fixation des taux d'impôt cantonaux et communaux à l'issue de cette réforme, le Conseil d'Etat propose de préciser que les taux seront fixés par une loi cantonale, soumise à référendum.

6. Commentaire article par article

Art. 1 *But*

Cette disposition se réfère à l'art. 133 Cst-GE relatif à la répartition des compétences entre le canton et les communes. « Ses alinéas 1 et 3 posent les principes matériels qui doivent présider à cette répartition : proximité, subsidiarité, transparence et efficacité, étant encore précisé que le canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes. L'alinéa 2 donne mandat au législateur de fixer par la loi les tâches qui reviennent au canton, celles qui reviennent aux communes, celles qui sont conjointes et celles qui sont complémentaires. » (Hottelier, Tanquerel, *op. cit.*, pp. 341 ss.)

Art. 2 *Principe général*

La présente loi est une loi-cadre qui a pour objectif de mettre en place les grands principes et les mécanismes de la répartition des compétences.

L'alinéa 2 qualifie les différentes manières dont une compétence peut être exercée pour une tâche donnée. Les définitions se retrouvent à l'article suivant.

Art. 3 **Définitions**

Les alinéas 1 à 4 rappellent et définissent les principes constitutionnels de « proximité, subsidiarité, transparence et efficacité ». Ces définitions sont entièrement reprises de celles suggérées par l'ACG dans le cadre de la consultation conduite fin 2014 sur l'avant-projet de loi.

Les alinéas 5 à 7 définissent les différents groupes de tâches en fonction de l'article 133 Cst-GE.

Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que par une seule collectivité. Pour évoquer quelques illustrations, on peut ainsi imaginer sans peine que la définition des programmes scolaires, la politique universitaire, la politique pénitentiaire par exemple, feront partie de ces tâches exclusives du canton, tandis que la gestion des espaces verts ou la culture de proximité resteront des compétences exclusives des communes.

Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités ensemble et de manière coordonnée. On trouvera à ce titre de nombreux exemples, notamment le service de la population et l'état civil, la politique de la petite enfance et du parascolaire (compétence communale encadrée par une législation cantonale), la gestion des cimetières (compétence communale dans le cadre d'une loi cantonale) ou la gestion et l'entretien du réseau routier.

Les tâches complémentaires sont celles qui peuvent être exercées par plusieurs collectivités indépendamment l'une de l'autre, comme c'est le cas aujourd'hui déjà dans le domaine de l'aide au développement ou des aides sociales financières ponctuelles.

Art. 4 **Délégation**

Cet article fixe les principes permettant à une collectivité publique de déléguer une tâche à une autre entité, en fonction du principe d'efficacité. Ainsi par exemple il s'agit de permettre au canton de continuer de déléguer l'accomplissement de tâches à des établissements publics ou privés (comme c'est le cas notamment dans le domaine des EMS, des établissements pour personnes handicapées, des soins, des services industriels, des transports publics, etc.), ou à des communes de déléguer l'accomplissement de certaines tâches à des structures intercommunales au sens de l'article 136 Cst-GE ou à des établissements autonomes, voire à d'autres collectivités publiques. On peut ainsi penser au domaine des appels d'offres publics, par exemple, d'une grande complexité pour de petites administrations. Celles-ci pourraient ainsi décider de sous-traiter cette tâche à une autre commune ou au canton, plutôt que de devoir mandater le secteur privé. Dans d'autres cas, la délégation

d'une tâche reste un instrument permettant de tenir compte de la capacité de certaines communes, notamment en raison de leur taille, d'accomplir de manière plus efficace que le canton une compétence cantonale.

Art. 5 Surveillance

Le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance des communes prévue à l'article 137 Cst-GE et à l'article 2 de la loi sur l'administration des communes (LAC; B 6 05), est chargé de la haute surveillance sur la mise en œuvre de la présente loi.

Afin de s'assurer du respect de ces dispositions, il peut annuler, par voie de décision sujette à recours, les lignes budgétaires ne respectant pas la répartition des tâches telle que prévue par la loi spéciale. Il convient de relever que cette disposition est calquée sur l'article 70, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes, qui dispose que le Conseil d'Etat peut annuler entièrement ou partiellement les délibérations qui ne sont pas conformes à la législation.

Chapitre II Dispositions finales et transitoires

Comme vu ci-dessus, l'objectif de la présente loi est de répondre à la mission confiée aux autorités par l'article 133 Cst-GE, à savoir de répartir les tâches selon les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.

La mise en œuvre de ces principes doit passer par des transferts de compétences entre le canton et les communes. Toutefois, le but de ces transferts est de réorganiser les compétences au plus près des principes constitutionnels. Dans cette mesure, le but des présentes dispositions transitoires est de rappeler ces principes et de mettre en place un système permettant de pérenniser un transfert de ressources en parallèle au transfert des compétences sans pour autant augmenter globalement la charge fiscale.

Art. 6 Planification du transfert des tâches

Le but de cette disposition est de mettre en place le calendrier du transfert des tâches en fonction de l'état d'avancement des concertations et des travaux législatifs. Cette responsabilité est confiée au Conseil d'Etat qui devra se concerter avec les entités concernées (communes, communautés de communes, établissements autonomes, etc.).

Art. 7 **Transfert des ressources**

Les tâches seront transférées d'une collectivité publique à l'autre avec les ressources nécessaires à leur accomplissement. Cette disposition décrit ainsi la procédure permettant d'évaluer le coût effectif d'une tâche publique transférée. L'alinéa 3 précise qu'en cas de transfert d'actifs (bâtiments, véhicules), l'évaluation tient compte de l'état de vétusté des biens transférés et des besoins en matière d'entretien et de renouvellement.

Cette responsabilité est confiée au Conseil d'Etat qui devra se concerter avec les entités concernées (communes, structure intercommunale, établissements autonomes, etc.).

L'alinéa 2 prévoit qu'en cas de divergence entre le canton et les communes, celle-ci sera soumise à la Cour des comptes qui proposera sa propre évaluation.

Art. 8 **Fonds de régulation**

Canton et communes verseront au fonds de régulation les montants correspondant au coût de chaque compétence transférée. Ces montants sont fixés d'entente entre les parties. Si aucun accord n'est trouvé, la Cour des comptes est consultée. Puis les montants sont transférés, chaque année, jusqu'à la fin du processus, afin de permettre à chacun des acteurs de remplir les nouvelles tâches qui lui sont confiées.

La création du fonds de régulation vise en effet à assurer le financement des compétences transférées en attendant que la bascule fiscale pérennise le transfert de ressources au profit des entités disposant de nouvelles compétences. Idéalement, ce fonds de régulation doit donc avoir une durée la plus courte possible.

Ce fonds sera donc alimenté par les collectivités qui assumaient les compétences avant la réforme, au niveau auquel se situaient les charges avant la réforme. Les entités qui assument nouvellement les compétences, en symétrie, y puiseront les ressources pour les financer.

Il est destiné en principe à être transitoire. Son solde financier doit donner lieu à un transfert de ressources fiscales entre le canton et les communes. Sa durée de vie doit être la plus brève possible, afin de respecter le principe d'autonomie des collectivités publiques pour l'exercice des compétences qu'elles se voient confier. En effet, imaginons que le canton se voie confier d'anciennes tâches municipales. Aussi longtemps que celles-ci restent financées par les communes (autrement dit, durant la phase transitoire avant la bascule fiscale), le canton ne pourra pas décider d'augmenter ou de réduire

ces prestations. Il en va de même pour le cas de compétences cantonales confiées aux communes.

Art. 9 ***Bascule fiscale***

Une fois le processus de répartition des compétences terminé, le système de la bascule fiscale intervient pour pérenniser le dispositif. A ce moment, on calcule le solde des transferts afin de déterminer qui, du canton ou des communes, doit percevoir, respectivement, plus et moins de rentrées fiscales. Une fois cette balance établie, le niveau de l'impôt cantonal et celui des communes sont adaptés afin de garantir la neutralité de l'ensemble de la démarche. Les montants d'impôt sont répartis définitivement entre les communes et le canton.

Par la suite, les communes et le canton pourront, chacun de leur côté, continuer d'adapter leur fiscalité en fonction de leurs besoins ou de leurs ambitions.

L'autonomie fiscale des communes reste donc pleinement garantie. Ce n'est qu'au moment de la bascule fiscale que le Conseil d'Etat doit s'assurer que la fiscalité cantonale, respectivement communale soit adaptée aux compétences transférées. Cette opération aura lieu à la fin du processus de transfert des compétences. Afin d'assurer que la hausse ou la baisse d'impôt cantonal et communal corresponde véritablement au coût des compétences transférées, la loi prévoit de consulter la Cour des comptes si communes et canton ne s'entendent pas sur ces montants.

Cette étape de la bascule fiscale fera l'objet d'une loi soumise à référendum facultatif au plan cantonal.

7. Conclusion

Le présent projet de loi fixe donc les principes selon lesquels le Conseil d'Etat et les communes devront procéder pour faire aboutir la réforme de la répartition des compétences entre les communes et le canton. Son adoption ne constituera qu'une première étape et devra ensuite être suivie de l'adoption de lois spéciales, permettant cette fois-ci l'attribution concrète de certaines compétences à l'un ou l'autre échelon institutionnel. Le Conseil d'Etat souhaite parvenir à présenter l'ensemble des réformes prioritaires courant 2015, sous forme de projets de lois définissant les compétences dans de nombreuses politiques publiques.

L'adoption de ces nouveaux principes d'attribution, fondée sur les principes du présent projet de loi, devra ensuite faire l'objet d'une évaluation des coûts et de l'adoption des principes de la bascule fiscale permettant de

pérenniser la nouvelle répartition en assurant à l'échelon institutionnel qui se voit confier de nouvelles responsabilités les ressources nécessaires à leur accomplissement.

L'ensemble de ce processus devra être achevé le 31 mai 2018. Toutefois, comme ce fut le cas au niveau de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la mise en œuvre opérationnelle nécessitera encore d'importants travaux, notamment si les transferts nécessitent des transferts d'actifs ou de ressources humaines.

A ce stade, il importe de rappeler que l'objectif fondamental de la réforme est de rapprocher autant que possible les prestations des citoyens et de renforcer le sens de la participation politique au niveau local. Le principe de proximité, que la nouvelle constitution met au premier rang, doit ainsi permettre de revitaliser l'action politique au niveau communal et permettre un lien plus fort entre le citoyen et ses autorités. Il en va donc du sens même de l'action politique et du renforcement de la démocratie dans notre canton.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 2) *Communiqué de presse ACG – Conseil d'Etat du 29 avril 2014*
- 3) *Rapport du groupe de travail technique du 29 juin 2014*
- 4) *Communiqué de presse du comité de pilotage ACG – Conseil d'Etat du 1^{er} juillet 2014*
- 5) *Courrier de l'Association des communes genevoises au Conseil d'Etat du 19 décembre 2014*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi-cadre sur la répartition des compétences entre les communes et le canton

Projet présenté par le département Présidentiel

(montants annuels, en mio de F)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	dès 2022
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Il n'y a pas d'impact financier à ce stade, s'agissant d'une loi cadre

Date et signature du responsable financier : 16/30/2015.





REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département présidentiel
Service communication et information



Genève, le 29 avril 2014

Aux représentant-e-s des médias

**Communiqué de presse conjoint
du Conseil d'Etat et de l'Association des communes genevoises**

**Réforme de la répartition des tâches communes-canton:
l'ACG et le canton vont travailler de concert**

L'Association des communes genevoises (ACG) et le canton de Genève vont œuvrer de concert pour mener à bien le chantier de réforme de la répartition des tâches entre les communes et le canton. Ils ont constitué un comité de pilotage politique paritaire qui sera chargé de proposer les orientations politiques de cette réforme. Ils ont également constitué un groupe de travail technique, paritaire lui aussi, qui a pour mission de conduire les réflexions techniques sur cette réforme

L'objectif de la répartition des tâches est d'assurer que les tâches de l'Etat soient délivrées en respectant les principes figurant à l'article 133 de la nouvelle constitution, à savoir la proximité, la subsidiarité, la transparence et l'efficacité. Pour mémoire, la nouvelle constitution ne répartit pas les tâches publiques entre le canton et les communes, chantier que les communes et le canton devront mener à bien durant cette législature.

L'ACG et le Conseil d'Etat sont par ailleurs convenus que le niveau institutionnel qui se verra attribuer des tâches bénéficiera également des ressources nécessaires à leur accomplissement. La réforme ne vise donc pas un report de charges au détriment des communes ou du canton, mais bien une répartition plus efficace des tâches et des ressources qui doivent y être liées. Ces travaux sont prioritaires sur les autres domaines touchant aux communes, notamment la fiscalité communale et la réforme de la péréquation.

Le comité de pilotage a chargé le groupe de travail technique d'établir à son attention un état des lieux de la situation actuelle. Ce rapport identifiera les secteurs dans lesquels la répartition actuelle s'avère judicieuse et ceux dans lesquels une refonte est souhaitable. L'étape suivante proposera des modèles de répartition visant à mieux répondre aux principes constitutionnels précités de proximité, subsidiarité, transparence et efficacité.

Le comité de pilotage politique ACG-Conseil d'Etat est constitué d'une délégation du Conseil d'Etat, présidée par M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat, et composée en outre par MM. Luc Barthassat et Antonio Hodggers, conseillers d'Etat, et d'une délégation de l'Association des communes genevoises, présidée par Mmes Catherine Kuffer-Galland, présidente de l'ACG et composée par ailleurs de Mmes Elizabeth Böhler-Goodship, conseillère administrative du Grand-Saconnex, Sandrine Salerno, maire de la Ville de Genève, de MM. Thierry Apothéloz, conseiller administratif de Vernier, François Baertschi, conseiller administratif de Lancy et Philippe Decrey, maire de Thônex.

Pour plus d'information :

- M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat, en contactant M. Nicolas Merckling, chef du service communication et information, PRE, ☎ 022 327 90 80 ;
- Mme Catherine Kuffer-Galland, présidente de l'ACG, en contactant l'ACG, ☎ 022 309 33 50 ;
- Mme Sandrine Salerno, maire de la Ville de Genève, vice-présidente de l'ACG, en contactant Mme Valentina Wenger, collaboratrice personnelle, ☎ 079 508 24 34 ;
- M. Thierry Apothéloz, conseiller administratif de Vernier, vice-président de l'ACG, en contactant l'ACG, ☎ 022 309 33 50.

RÉFORME DE LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE LES COMMUNES ET LE CANTON

GRUPE DE TRAVAIL TECHNIQUE (GTT)

1^{er} rapport à l'intention du comité de pilotage.

Juin 2014

Membres du GTT: MM. Michaël FLAKS (PRE)
 Alain RÜTSCHÉ (ACG)
 Pierre-Alexandre GANDOLFO (Avully)
 Bernard FAVRE (PRE)
 Thierry GAUTHIER (ACG)
 Philippe KREBS (Ville de Genève)
 Patrick LEUBA (Vernier)
 Guillaume ZUBER (PRE)

Table des matières :

1. Principes.....	2
2. Méthode de travail.....	2
3. Principes constitutionnels.....	3
4. Travaux du Grand Conseil.....	4
5. Principales thématiques concernées.....	5
5.1 Aménagement.....	6
5.2 Transports et entretien du réseau routier.....	7
5.3 Action sociale.....	8
5.4 Culture.....	9
5.5 Petite enfance.....	10
5.6 École et parascolaire.....	11
5.7 Sport.....	12
5.8 Soutien à l'économie, surveillance des activités économiques et emploi.....	13
5.9 Sécurité de proximité.....	14
5.10 Sécurité civile et protection de la population.....	15
5.11 Service de la population.....	16
5.12 Propriété et gouvernance de la BCGE et des SIG.....	17
5.13 Autres.....	18
6. Conclusion.....	19

1. Principes

"Proximité, subsidiarité, transparence et efficacité"¹. La nouvelle constitution genevoise (art. 133) définit ainsi les principes de la répartition des tâches entre communes et canton, qui doit être définie par la loi dans le délai de mise en œuvre de ladite constitution, le 1^{er} juin 2018 - à savoir 5 ans après son entrée en vigueur.

L'assemblée constituante a certes renoncé à procéder elle-même à cette répartition, définissant les "tâches de l'Etat" sans distinguer celles devant relever des communes de celles incombant au canton. C'est ainsi que le Conseil d'Etat, dans le Discours de Saint-Pierre du 10 décembre 2013 ainsi que dans son programme de législature 2014-2018, a posé cette réflexion au rang de priorité. Par extrait de procès-verbal du 26 mars 2014, il a adopté la méthode et les objectifs de cette réforme et désigné les membres du gouvernement cantonal chargés de le représenter au sein du comité pilotage paritaire du Conseil d'Etat et de l'ACG. Cet extrait de procès-verbal fixe les principes suivants:

- la répartition devra respecter les principes de proximité, subsidiarité, transparence et efficacité;
- la meilleure répartition des compétences respectives du canton et des communes devra être recherchée de manière conjointe;
- elle devra cas échéant s'accompagner d'un transfert de ressources assurant la neutralité financière.

Le même extrait de procès-verbal désigne un groupe de travail technique paritaire chargé de rendre un premier rapport procédant à un inventaire des tâches du canton et des communes dont la répartition mériterait d'être revue et de fournir des propositions de nouvelle répartition. C'est à cette invite que répond le présent rapport, destiné à servir de base de travail au comité de pilotage paritaire du Conseil d'Etat et de l'ACG pour sa séance inaugurale du 30 juin 2014.

Enfin, ces travaux ne sont pas liés à la réforme de la fiscalité communale et de la péréquation financière intercommunale.

2. Méthode de travail

Le groupe de travail s'est réuni à une douzaine de reprises depuis le début de l'année 2014, dans un premier temps en composition provisoire (MM. Alain Rütschë et Thierry Gauthier de l'ACG, Philippe Krebs de la Ville de Genève, Michaël Flaks, Guillaume Zuber et Bernard Favre pour l'administration cantonale) puis en composition complète après décision du comité de l'ACG (avec l'apport précieux des secrétaires généraux de la commune d'Avully et

¹ Selon des définitions admises par l'ACG et le canton, "la **proximité** suppose d'être au contact des réalités locales, proche des réalités quotidiennes des citoyens, la **subsidiarité** évoque une compétence qui a vocation à venir en second lieu, la **transparence** caractérise une administration qui ne dissimule pas ses activités, ses charges, ses recettes, et l'**efficacité** évoque la capacité à atteindre les objectifs d'impact socio-économique d'un programme et énonce le bénéfice attendu de l'action des collectivités publiques pour le citoyen en terme de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire, etc. dans laquelle il vit.

de la Ville de Vernier, MM. Pierre-Alexandre Gandolfo et Patrick Leuba). Il s'est fondé sur ses analyses propres ainsi que sur les réflexions transmises par les secrétariats généraux des différents départements de l'administration cantonale et de l'administration municipale de la Ville de Genève.

Une liste, la plus exhaustive possible, des tâches pour lesquels existe une intervention à la fois du canton et des communes a été établie, dans un premier temps, sur la base des informations fournies par les secrétariats généraux des départements cantonaux. Elle a, ensuite, été complétée par les informations fournies par les représentants des communes. Chacune des tâches a été passée en revue et s'est vue notée, sur la base des discussions du groupe, en fonction de son adéquation aux principes de l'article 133 al. 1 de la constitution. Enfin, les tâches nécessitant vraisemblablement une réflexion ont été regroupées dans les thématiques présentées dans le présent rapport.

Le présent rapport résume les travaux de ce groupe de travail technique.

Le rapport propose un état des lieux synthétique des prestations étatiques présentant un potentiel d'amélioration en termes de répartition des tâches entre les communes et le canton. Le GTT poursuivra dans un deuxième temps l'analyse des points que le comité de pilotage politique lui demandera d'approfondir.

3. Principes constitutionnels

Bien que la constitution confie au législateur la tâche de répartir les tâches entre les communes et le canton, elle n'est pas totalement muette à ce propos. Nous rappelons ici les articles qui évoquent les liens entre les communes et le canton:

- l'article 110 prévoit que le canton consulte notamment les communes lors de travaux préparatoires concernant des actes législatifs importants et des projets de grande portée;
- l'article 132 consacre l'autonomie des communes dans les limites de la constitution et de la loi;
- l'article 133, alinéa 1, prévoit que la répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité;
- l'article 133, alinéa 2, précise que la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes, et prévoit aussi des tâches "conjointes" et des tâches "complémentaires";
- l'article 133, alinéa 3 précise que le canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes;
- l'article 135 évoque la nécessité d'un processus de concertation avec les communes "dès le début de la procédure de planification et de décision";
- l'article 136 prévoit la possibilité, pour les communes, de collaborer entre elles et avec des collectivités voisines situées de l'autre côté de la frontière cantonale ou nationale, selon des instruments de collaboration devant être définis par une loi (alinéa 2) qui garantisse le contrôle démocratique des structures intercommunales et "peut prévoir" l'exercice de l'initiative populaire et du référendum au niveau intercommunal (alinéa 3);
- l'article 137 confirme la mission de surveillance des communes incombant au Conseil d'Etat;

- l'article 138 prévoit une législation encourageant et facilitant la fusion de communes, devant être adoptée par le Grand Conseil dans un délai de 3 ans après l'entrée en vigueur de la constitution (1^{er} juin 2016, article 235);
- l'article 181 assigne au canton le rôle d'aider financièrement les communes qui accueillent de nouveaux logements, notamment d'utilité publique et de soutenir la création de nouvelles infrastructures ;
- l'article 189 indique que la majorité du capital de la Banque cantonale doit être aux mains du canton et des communes ;
- les articles 201 à 203 précisent les tâches conjointes des communes et du canton en matière d'accueil préscolaire.

4. Travaux du Grand Conseil

Le 28 juin 2013, le Grand Conseil a adopté la motion 2144 invitant le Conseil d'Etat:

- à faire de la répartition des tâches entre le canton et les communes la priorité absolue de son « programme législatif » de mise en œuvre de la nouvelle constitution ;
- à axer les travaux sur la nécessité impérieuse de supprimer les doublons et de réduire l'enchevêtrement des compétences ;
- à engager sans délai une concertation étroite avec l'Association des communes genevoises (ACG).

Le Conseil d'Etat a rendu son rapport au Grand Conseil à propos de cette motion.

Le 29 avril 2014, la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a déposé son rapport relatif au projet de loi 11177, adopté à la majorité (9 voix favorables, 5 oppositions et 1 abstention), par lequel il est proposé de fixer un délai de deux ans au Conseil d'Etat pour proposer au Grand Conseil un "premier train de modifications législatives" en lien avec le programme de simplification, de clarification et d'optimisation des rapports entre le canton et les communes. Le projet de loi issu de la commission impose "dès la première phase des travaux" la mise en place "d'un processus de concertation étroite avec l'Association des communes genevoises". Il fixe les objectifs suivants:

La nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes devra notamment viser à :

- a. désenchevêtrer les tâches;*
- b. supprimer les doublons;*
- c. garantir l'autonomie des communes dans leurs domaines de compétence;*
- d. simplifier les démarches administratives;*
- e. améliorer la qualité des prestations publiques à la population;*
- f. réduire les coûts financiers globaux;*
- g. prévoir les mécanismes financiers adéquats permettant une répartition équilibrée et démocratique des ressources entre les collectivités publiques selon le principe du décideur-payeur.*

5. Principales thématiques concernées

Potentiellement, l'ensemble des "tâches de l'Etat" formulées par la nouvelle constitution est concerné par le chantier de réforme de la répartition des tâches. Le groupe de travail technique s'est toutefois volontairement limité aux champs dans lesquels il a estimé que la répartition actuelle mérite réexamen. A ce stade, le groupe de travail a en outre renoncé à formuler des propositions de nouvelles attributions dans le présent rapport, tâche relevant en priorité de la responsabilité du comité de pilotage.

Il conviendra d'ajouter à cette liste certaines innovations de la constitution, dont aucune pratique ou législation préexistante ne permet de déterminer quel échelon doit disposer des compétences pour les accomplir. Il en va notamment ainsi:

- de l'article 3, alinéa 3, relatif aux relations entre les autorités et les communautés religieuses;
- de l'article 144 qui prévoit que "la République et canton de Genève (...) dans la mise en œuvre de sa politique extérieure, (...) encourage les initiatives des communes" bien que l'article 111 confie au seul Conseil d'Etat la mission de "conduire la politique extérieure du canton";
- de l'article 180 indiquant que "l'Etat encourage l'accès à la propriété du logement" ;
- de l'article 220 prévoyant que l'Etat "encourage la pluralité des médias" ;
- des modalités de financement du fonctionnement des structures d'accueil de jour selon l'article 202, alinéa 2.

Nous tenons à souligner que les pistes évoquées ci-après ne représentent aucun caractère d'exhaustivité. Elles pourront donc être complétées dans la suite des travaux.

De même, dans la mesure où le groupe de travail n'a pas souhaité mettre de limites à ses réflexions – ce rôle revenant aux autorités politiques – il est probable qu'un certain nombre de dossiers seront abandonnés par le comité de pilotage politique.

5.1 Aménagement

- 5.1.1. L'ensemble des processus de planification et de décision mérite simplification, en particulier de la planification directrice à la planification localisée. Actuellement, ce champ multiplie les allers et retours entre les communes et le canton, sans forcément respecter le principe d'une concertation "dès le début" du processus de planification (art 135 Cst.) ni le principe de subsidiarité. Il en résulte un fort potentiel de litiges, voire de doublons entre les services dédiés ou les mandataires chargés de réaliser des études. Il en résulte également des lenteurs et des conflits de légitimité, notamment lorsque des préavis municipaux, sans valeur contraignante au niveau juridique, sont combattus avec succès par référendum communal.

Dans ce domaine, deux projets de loi concurrents sont actuellement en suspens devant la commission de l'aménagement du territoire, l'un émanant du Conseil d'Etat (PL 11305) et l'autre d'un groupe de députés au Grand Conseil (PL 11112).

- 5.1.2. L'article 181 de la constitution prévoit un double appui du canton aux communes pour favoriser la construction de logements:

- alinéa 1: "Le canton aide financièrement les communes qui accueillent de nouveaux logements, notamment d'utilité publique".
- alinéa 2: "Il soutient la construction de nouvelles infrastructures."

Il conviendra de définir les modalités que pourrait prendre ce soutien financier du canton aux communes accueillant de nouveaux logements. S'agissant de la mise en œuvre de cet article 181, signalons à ce titre un projet de loi déposé par un groupe de députés au Grand Conseil (PL 11400) qui propose des pistes pour l'accomplissement de cette tâche et son financement. De même, le programme de législature 2014-2018 du Conseil d'Etat, chapitre 18, évoque l'ensemble de cette problématique et propose des mesures concrètes (création d'une structure publique autonome, révision de la taxe d'équipement, nouveaux modèles de financement des espaces publics et des infrastructures, fonds d'aménagement).

- 5.1.3. L'article 166 de la constitution impose à l'Etat d'assurer un libre accès aux rives du lac et des cours d'eau dans le respect de l'environnement et des intérêts publics et privés prépondérants.

Cette mission est aujourd'hui rendue délicate par l'enchevêtrement entre compétences cantonales et communales en particulier s'agissant de la propriété, de l'aménagement et de l'entretien des rives et des quais du lac, du Rhône et de l'Arve. Le lac et les cours d'eau relèvent en effet du domaine public cantonal, les rives relèvent du domaine public communal et du domaine privé.

5.2 Transports et entretien du réseau routier

- 5.2.1 L'organisation de la hiérarchie administrative du réseau routier mériterait d'être revue, de manière à simplifier l'organisation et la responsabilité tant dans le domaine des investissements que de la signalisation et de l'entretien. La carte annexée à la loi sur les routes, prévue par l'article 3, alinéa 3 de ladite loi (LRoutes – I 1 10), doit ainsi être revue pour tenir compte de l'évolution urbanistique du canton.
- 5.2.2 L'article 26 de la LRoutes introduit un enchevêtrement en permettant une "participation de l'Etat" (entendu: le canton) aux frais des travaux d'entretien des routes communales principales des communes dont les ressources sont insuffisantes. Les dispositions de cet article sont très complexes.
- 5.2.3 S'agissant de la signalisation routière verticale sur les routes communales, la procédure de préavis cantonal fait régulièrement l'objet de critiques pour sa lenteur et sa lourdeur. Les communes devraient pouvoir réaliser cette signalisation de manière autonome sans préavis cantonal, à moins d'introduire dans la loi un délai maximal imposé au canton pour délivrer son préavis.
- 5.2.4 L'ensemble des processus de planification mérite simplification. Actuellement, ce champ multiplie les allers et retours entre les communes et le Canton, sans forcément respecter le principe d'une concertation "dès le début" du processus de planification (art 135 Cst.) ni le principe de subsidiarité. Il en résulte un fort potentiel de litiges, voire de doublons entre les services dédiés ou les mandataires chargés de réaliser des études.
- 5.2.5 L'aménagement des grandes interfaces de transports où la multiplication des services préavisés et des entités concernées (y compris les TPG) constitue un secteur méritant des investigations en matière de répartition des compétences.
- 5.2.6 Le domaine de l'encouragement de la mobilité douce doit également être examiné.

5.3 Action sociale

- 5.3.1 Le principe actuel de la répartition, selon lequel les communes se chargent de l'action sociale communautaire et le canton de l'action sociale individuelle, n'est pas toujours simple à suivre. La distinction entre ces deux champs d'action publique pour sa part reste malaisée, toute action sociale communautaire visant au final à l'amélioration de la situation sociale ou économique d'individus. Ce critère de répartition des compétences entre les communes et le canton en matière d'action sociale doit s'étudier à la lumière des principes constitutionnels de "proximité, subsidiarité, transparence et efficacité".
- 5.3.2 Le domaine de l'action sociale en faveur des personnes âgées (EMS, aide maintien à domicile, curatelles administratives) présente des compétences partagées entre le canton et les communes, et doit faire l'objet d'investigations plus poussées. A ce jour, ce domaine est pris en charge très majoritairement par le canton.
- 5.3.3 Les compétences dans le domaine de l'action sociale en faveur des jeunes (enfants et adolescents) doivent être précisées.
- 5.3.4 La question de l'hébergement d'urgence de sans-abri doit également être analysée à la lumière des principes constitutionnels.
- 5.3.5 L'institution genevoise de maintien à domicile (IMAD) est actuellement prise en charge par le canton. Ce dossier doit s'intégrer dans les discussions à venir, de même que la question du financement des locaux des centres et des antennes de maintien à domicile, des centres d'action sociale et des foyers de jour (70% à charge des communes et 30% à charge du canton).
- 5.3.6 Dans de nombreuses communes, le personnel de l'administration communale rend spontanément des services d'appui administratif à certains habitants fragilisés. L'attribution aux communes de mandats de curatelle administrative simple, notamment pour des migrants, des personnes âgées ou des jeunes adultes (dans des cas "bagatelle") pourrait rendre justice à cette pratique et la renforcer, en permettant au personnel du SPAD de se concentrer sur les cas les plus complexes où un degré de professionnalisme accru est utile. Cela permettrait aussi de renforcer des réseaux de solidarité intergénérationnelle que plusieurs communes souhaitent mettre en place ou ont déjà mis en place (dispositifs de "mentorat" entre retraités et autres catégories de la population, ou entre parents d'élèves suisses et migrants, etc.).
- 5.3.7 L'organisation de la fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FAS'e) présente un cas de compétences conjointes. Il s'agit d'une compétence communale, dont le canton et les communes assument les coûts conjointement. Les deux ont un poids équivalent dans le conseil de fondation, selon l'article 11 de la Loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (LCLFASe – J 6 11). Au-delà de ce co-financement se pose la question de la complexité du fonctionnement de la Fondation qui devrait être simplifié.
- 5.3.8 Il conviendrait également d'examiner la situation de la fédération des centres de loisirs et de rencontres et les comités des associations gérant les institutions sur le terrain (maisons de quartier, jardins Robinson, etc.).

5.4 Culture

- 5.4.1 La loi sur la culture adoptée le 16 mai 2013 par le Grand Conseil ainsi que la déclaration conjointe du canton et de la Ville de Genève du 31 octobre 2013 constituent une tentative de coordonner la politique culturelle du canton avec celle des communes, en particulier de la Ville de Genève. Ce domaine doit faire l'objet d'analyses complémentaires.
- 5.4.2 Les soutiens publics à des projets culturels indépendants proviennent, principalement, de trois instances: les communes (en particulier la Ville de Genève), le canton (par le biais du service cantonal de la culture) et l'Organe de répartition des bénéfices de la Loterie Romande, dont les préavis sont approuvés par le Conseil d'Etat. La gestion des fonds de ces instances est en théorie indépendante. Toutefois, chaque entité sollicitant des soutiens financiers pour la réalisation d'un projet artistique intègre ces trois entités dans son plan de financement. Celles-ci tentent de se coordonner (notamment par l'établissement d'un formulaire commun de demande de don afin de faciliter la tâche des demandeurs), mais les organisations demanderesses se voient fragilisées dès que l'une de ces entités refuse un soutien ou n'accorde qu'une partie des montants sollicités. Cette situation conduit les trois entités publiques à tenter de se concerter avant de prendre leurs décisions d'attribution, concertation qui a toutefois ses limites car l'indépendance de chaque entité doit être respectée et que ses délibérations sont soumises aux règles de confidentialité. En outre, les entités bénéficiaires doivent ensuite répondre aux exigences de vérification des trois instances, ce qui multiplie pour elles la charge administrative.
- 5.4.3 La Bibliothèque de Genève, propriété de la Ville de Genève, exerce la régie du dépôt légal pour le compte du canton et sur délégation de ce dernier via la loi instituant le dépôt légal (LIDL – I 2 36). La subvention cantonale attribuée à cette tâche, dont le montant de 210'000 francs est inscrit dans la loi, n'a pas été réévaluée depuis 1999. Actuellement, la Ville de Genève sollicite une adaptation à la hausse de plus de 500'000 francs de cette subvention. Cette hausse ne pouvant être assumée par le budget cantonal, la Ville de Genève annonce donc renoncer à l'exécution d'une partie de ces tâches légales importantes.

La situation de la Bibliothèque de Genève devrait être clarifiée, ou du moins celle de la régie du dépôt légal.

5.5 Petite enfance

- 5.5.1 Les articles 200 à 203 de la nouvelle constitution nécessitent une définition claire des compétences communales et cantonales.
- 5.5.2 D'une manière générale, s'il est admis que l'établissement de normes en matière d'aménagement et de fonctionnement des structures d'accueil de la petite enfance puisse revenir au canton, il importe que celles-ci se limitent au strict minimum.
- 5.5.3 L'adaptation de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour n'est pas encore intervenue malgré l'obligation constitutionnelle d'adapter l'offre au besoin.

5.6 Ecole et parascolaire

- 5.6.1 L'article 204 de la nouvelle constitution nécessite une définition claire des compétences communales et cantonales. La loi d'application, en cours de préparation, devra être examinée sous le rapport des principes constitutionnels de proximité, subsidiarité, transparence et efficacité.
- 5.6.2 Le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) constitue une tâche partagée, le canton étant membre dudit groupement, y contribuant à raison de 10% de ses charges tout en occupant près du tiers des sièges au sein de son conseil.
- 5.6.3 L'accueil parascolaire, en particulier l'accueil à journée continue, devait être une tâche partagée selon la formulation de l'article 10A de l'ancienne constitution, qui prévoyait une répartition de cette responsabilité "selon le degré d'enseignement aux communes et à l'Etat". L'assemblée constituante a considérablement simplifié cette disposition et l'a limitée à la formulation suivante: "Les enfants qui suivent leur scolarité obligatoire dans l'enseignement public bénéficient d'un accueil à journée continue, chaque jour scolaire" (article 204, alinéa 2). La
- 5.6.4 Le règlement sur les conseils d'établissement (RCEt – C 1 10.19) génère quelque insatisfaction dans les communes d'une part en rapport avec le déficit de légitimité de ses membres, la participation aux élections de ces conseils étant très faible, et d'autre part en raison de leurs attributions peu précises.

5.7 Sport

- 5.7.1 D'une manière générale, les enchevêtrements relevés dans le chapitre 5.4 relatif à la culture se retrouvent dans le domaine du sport. La loi sur le sport (LSport – C 1 50) adoptée aux extraits par le Grand Conseil le 14 mars 2014 résulte d'une forte volonté de concertation mais ne formule pas de proposition concrète de répartition claire des tâches répondant aux principes de proximité, subsidiarité, transparence et efficacité.

5.8 Soutien à l'économie, surveillance des activités économiques et emploi

5.8.1 Une analyse devrait être faite sur l'intérêt à faire coexister la compétence cantonale – qui résulte d'une part de la délégation d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), et d'autre part de la loi cantonale en matière de chômage (LMC) – et des initiatives communales en matière de lutte contre le chômage. Plusieurs communes disposent de fonds spécifiques permettant le financement de projets liés à la formation et à l'emploi, ou de services d'aide aux demandeurs d'emploi dont les missions correspondent à celles des offices régionaux de placement (ORP).

Du point de vue de l'aide au demandeur d'emploi, cette tâche semble devoir relever plus prioritairement du canton, car elle requiert, pour améliorer les chances de réinsertion, une connaissance approfondie de l'ensemble de l'économie cantonale et de l'ensemble du dispositif d'aide prévu tant par la LACI que la LMC.

A l'inverse, l'ancrage local fort peut constituer un avantage pour encourager des entreprises privées ou publiques à recruter des personnes inscrites au chômage. Les communes pourraient donc utilement collaborer avec le Service employeurs de l'Office cantonal de l'emploi pour renforcer et améliorer les relations entre les ORP et les employeurs.

5.8.2 Le fait que certaines communes puissent recruter du personnel en emploi de solidarité, subventionné largement par le canton, mérite d'être interrogé.

5.8.3 Dans le domaine de l'aide aux entreprises, une certaine répartition des tâches se fait afin d'assurer la complémentarité des aides fournies aux entreprises par les acteurs cantonaux et municipaux. Le public cible est par exemple réparti entre la Fondation d'aide aux entreprises (FAE) qui soutient des projets d'envergure, et la Fondetec (de la Ville de Genève) qui aide des entreprises de proximité. Cette répartition des compétences mériterait d'être précisée dans la loi sur l'aide aux entreprises (LAE – I 1 37).

5.8.4 Certaines communes telles que Versoix, Meyrin ou Lancy possèdent des services de promotion économique et mènent des activités parallèles au Service de la promotion économique (SPEG). La répartition des tâches et la coordination mériteraient d'être précisées.

5.8.5 Délivrance des autorisations pour les terrasses et les établissements éphémères, autorisation et surveillance des manifestations: le Conseil d'Etat a déposé un projet de loi (PL 11282).

5.9 Sécurité de proximité

5.9.1 Progressivement, les communes ont accru leur engagement dans le domaine de la sécurité. Les modifications législatives visant à transformer les "agents de sécurité municipaux" et "agents de police municipale" avec des compétences étendues démontrent que les communes délivrent des prestations de sécurité croissantes.

Il existe d'importantes disparités en la matière entre les communes. Certaines communes affichent ainsi un niveau de dépense nul en matière de sécurité, d'autres y consacrent plusieurs dizaines de millions de francs.

Une meilleure délimitation entre les champs relevant strictement de la compétence communale et ceux relevant de la compétence cantonale serait nécessaire, s'agissant d'une prestation régaliennne aussi essentielle.

5.9.2 Le processus de formation et de recrutement des APM est insatisfaisant pour les communes. Ces dernières recrutent aujourd'hui les aspirants APM, qui sont ensuite formés conjointement par la police municipale de la Ville de Genève et le Centre de formation de la Police cantonale. Plus de la moitié des aspirants se trouvent finalement ne pas correspondre aux exigences et doivent être licenciés. Il conviendrait que la sélection puisse se faire avant le recrutement par les communes.

5.10 Sécurité civile et protection de la population

- 5.10.1 L'organisation actuelle de l'intervention en cas d'incendie s'avère globalement efficace. Toutefois, un fort potentiel d'économies subsiste notamment en matière d'investissements si les corps de sapeurs-pompiers volontaires communaux pouvaient mutualiser leurs ressources. Les enjeux dans le domaine du feu (augmentation des effectifs, redéploiement des casernes) dépassent largement la seule Ville de Genève. Les réflexions à venir se doivent d'intégrer la question de la responsabilité du canton et des communes par rapport au SIS.
- 5.10.2 En matière de protection civile, tâche conjointe du canton et des communes, une réflexion doit être conduite en vue d'obtenir un fort gain d'efficacité et une meilleure unité de doctrine en matière d'incorporation, de mise en réserve, d'exemption et de formation.

5.11 Service de la population

- 5.11.1 La situation actuelle en terme de délivrance de prestations liées à l'état-civil n'est pas satisfaisante (traitement différencié entre passeport et carte d'identité, entre citoyens suisses et étrangers).

5.12 Propriété et gouvernance de la BCGE et des SIG

- 5.12.1 Le capital de la BCGE est réparti à raison de 44.3% au canton de Genève, 20.9% à la Ville de Genève, 7.4% aux autres communes genevoises et 27.4% à des clients-actionnaires.
- 5.12.2 Le capital des Services industriels de Genève, dont le capital est détenu à 55% par le canton, 30% par la Ville de Genève et 15% pour les autres communes, entraînant des conséquences en termes de gouvernance et de risque.

5.13 Autres

- 5.13.1 Les procédures AIMP sont souvent d'une complexité importante pour les communes au-dessous d'une certaine taille critique. Elles pourraient être encouragées à déléguer la conduite de ces procédures au canton ou à des communes de plus grande taille, voire à des instances intercommunales. Il en va de même pour les processus d'achats centralisés.
- 5.13.2 Le processus concernant la nomenclature des rues devrait être amélioré.
- 5.13.3 La loi et le règlement d'application sur les procédés de réclame (LPR – F 3 20) pourraient être simplifiés. Ainsi par exemple pourrait-on supprimer le préavis selon l'article 6, alinéa 3 de la LPR et remplacer la voie de recours prévue à l'alinéa 4 par un droit de veto pour les mêmes motifs. De même, le règlement RPR – F 3 20.1 pourrait exonérer, à l'article 6, les communes et le canton de la procédure d'autorisation communale pour les procédés de réclame non lumineux ni sonores, relatifs à des actions conduites par ces mêmes collectivités publiques (manifestation culturelle ou sportive organisée par la collectivité, panneaux d'information sur les chantiers publics, etc.).
- 5.13.4 La loi sur les fondations de droit public (LFond – A 2 25) impose que la modification des statuts d'une fondation de soit approuvée par le Grand Conseil. Cette disposition crée de nombreux freins à la modification et à la mise à jour des statuts de ces fondations qui ont, d'ores et déjà, fait l'objet de plusieurs validations, respectivement par le conseil de fondation, le conseil municipal et le Conseil d'Etat. En pratique, le Grand Conseil ne peut pas modifier les statuts qui lui sont soumis mais uniquement refuser ou adopter le projet de loi. De manière générale, ces objets sont adoptés aux extraits par le Grand Conseil après un processus administratif de 6 mois environ.

6. Conclusion

Le GTT a réuni pour l'élaboration de ce rapport de nombreuses données en bénéficiant de l'appui précieux du personnel de plusieurs administrations. Le Conseil administratif de la Ville de Genève a par ailleurs, en date du 12 juin 2014, adressé au Président du Conseil d'Etat un courrier, auquel est joint un tableau qui dresse une liste de points dont un certain nombre se recourent avec ceux du présent rapport.

Il attend les instructions du comité de pilotage paritaire du Conseil d'Etat et de l'ACG pour poursuivre ses travaux.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Présidence
Service communication et information



Genève, le 1^{er} juillet 2014

Aux représentant-e-s des médias

**Communiqué de presse conjoint du Conseil d'Etat
et de l'Association des communes genevoises (ACG)**

**Réforme de la répartition des tâches communes-canton:
l'ACG et le canton identifient les principaux enchevêtrements**

Le comité de pilotage politique chargé de conduire la réforme de la répartition des tâches communes-canton a tenu hier sa première séance. Il a pris connaissance d'un premier rapport identifiant les principaux domaines dans lesquels une réflexion mérite d'être conduite en vue d'améliorer la répartition des tâches. Le comité de pilotage se retrouvera le 28 octobre pour étudier les premières propositions de modification qui doivent être préparées dans l'intervalle tant par les communes que par le canton.

Outre des questions de méthode, le rapport du groupe de travail technique rappelle dans un premier chapitre les principes présents dans la nouvelle constitution s'agissant des relations entre les communes et le canton. Le chapitre suivant résume les travaux en cours du Grand Conseil dans ce domaine et un troisième chapitre liste les nouvelles tâches assignées par la constitution à l'Etat pour lesquelles ni la constitution, ni une pratique préexistante ne permet de déterminer quel échelon doit disposer des compétences pour les accomplir. Enfin, un dernier chapitre détaille en 13 thématiques générales les principaux secteurs dans lesquels la répartition actuelle pourrait être améliorée, notamment l'aménagement, les transports et l'entretien du réseau routier, l'action sociale, la culture, la petite enfance, l'école et le parascolaire, le sport, le soutien à l'économie, la sécurité de proximité, la protection de la population, la propriété et gouvernance de la BCGe et des SIG. Le rapport est consultable sur internet sur le site de l'administration cantonale (www.ge.ch).

L'objectif de la répartition des tâches est avant tout de veiller à assurer que les tâches de l'Etat soient délivrées en respectant les principes figurant à l'article 133 de la nouvelle constitution, à savoir la proximité, la subsidiarité, la transparence et l'efficacité. Pour mémoire, la nouvelle constitution ne répartit pas les tâches publiques entre le canton et les communes. C'est ce chantier que les communes et le canton devront mener à bien durant cette législature. L'ACG et le Conseil d'Etat étaient convenus en mars dernier que le niveau institutionnel qui se verra attribuer des tâches percevra également les ressources nécessaires à leur accomplissement. La réforme ne vise donc pas un report de charges au détriment des communes ou du canton, mais bien une répartition plus efficace des tâches et des ressources qui doivent y être liées.

Le comité de pilotage se retrouvera le 28 octobre pour déterminer les domaines dans lesquels un premier train de lois pourra être déposé d'ici à la fin de l'année. Deux autres trains de lois seront déposés courant 2015, afin de tenir compte des délais fixés par la constitution.

Pour plus d'information

M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat, en contactant M. Nicolas Merckling, chef du service communication et information, PRE, 022 327 90 80.

Mme Catherine Kuffer-Galland, présidente de l'ACG, en contactant l'ACG, 022 309 33 50.



ASSOCIATION DES COMMUNES GÉNEVOISES
Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
Tél. 022 309 33 50 Fax 022 309 33 55
Correspondance : case postale 1276
info@acg.ch - www.acg.ch

Conseil d'Etat de la République et canton de
Genève
Monsieur François Longchamp
Président
Case postale 3964
1211 Genève 3

Carouge, le 19 décembre 2014

Concerne : Avant-projet de loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton

Monsieur le Président,

L'Association des communes genevoises a pris connaissance de l'Avant-projet de loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton du 29 octobre 2014 (ci-après : l'Avant-projet). Elle entend ci-après vous faire part de ses remarques critiques et constructives sur celui-ci.

Nous examinerons successivement le cadre fixé par la Constitution pour la répartition des compétences entre le canton et les communes (I.) avant de présenter les problèmes posés par l'Avant-projet en ce qui concerne cette répartition des compétences (II.).

I. LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES COMMUNES ET LE CANTON SELON LA CONSTITUTION

1. La Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012¹ est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013 (art. 224 al. 1 Cst-GE) sous réserve de deux articles relatifs au droit transitoire en matière de droits populaires (art. 224 al. 2 Cst-GE). L'ancienne Constitution du 24 mai 1847 a été abrogée, de même que les dispositions contraires aux règles directement applicables de la nouvelle Constitution. Pour le reste, l'ancien droit demeure en vigueur tant que la législation d'application n'a pas été édictée (art. 225 Cst-GE). Les modifications législatives requises par la Constitution doivent enfin être adoptées sans retard mais dans un délai de 5 ans dès l'entrée en vigueur de la Constitution (art. 226 al. 1 Cst-GE), soit avant le 1^{er} juin 2018.
2. En tant que norme fondamentale, la Constitution a pour fonction notamment de définir l'organisation et la structure de l'Etat, de répartir des compétences et de poser des principes. Elle n'a pas à réglementer toute matière de manière exhaustive², y compris dans les domaines où les droits fondamentaux sont susceptibles d'être touchés. De ce fait, elle souffre de contenir un certain nombre d'imprécisions³. En conséquence, il est du devoir du législateur, soit du Grand Conseil, de préciser dans les législations qu'il édicte les contours des régimes juridiques mis en place. Dans cette tâche, le législateur doit respecter le texte de la Constitution ainsi que la volonté du constituant.

¹ RS/GE A 2 00 ; « Cst-GE ».

² Jean-François Aubert, « Notion et fonction de la Constitution », in Thürer/Aubert/Müller (édit.), *Droit Constitutionnel suisse*, Zurich 2001, p. 4.

³ ATF 133 I 110 consid. 6.2.

3. Le système de répartition des compétences entre canton et communes tel que prévu par la Constitution repose sur les principes suivants : la Constitution s'est limitée à définir les types de compétences confiées au canton et au commune en donnant mandat au législateur de définir la répartition des tâches (A.). De plus, la Constitution impose de laisser de la place à une possible compétence communale résiduelle (B.).

A. LA REPARTITION DES COMPETENCES SELON LA CONSTITUTION

4. Selon l'article 148 al. 1 Cst-GE, « les tâches de l'Etat sont exécutées par le canton et, conformément à la Constitution et à la loi, par les communes et les institutions de droit public. » Par ailleurs, selon l'article 133 al. 2 première phrase Cst-GE, « la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. »
5. Il ressort de la lecture croisé de ces deux dispositions que la Constitution ne contient pas de règle de répartition des compétences entre le canton et les communes. Toute tâche publique étant susceptible d'être, *a priori*, exercée aussi bien par les autorités cantonales que communales, la nouvelle Constitution a, sur ce point, opéré un renvoi au législateur⁴. Tout en indiquant que les tâches de l'Etat sont exécutées par le canton, l'article 148 al. 1 Cst-GE dispose ainsi que c'est la loi qui détermine les domaines d'intervention des communes et des institutions de droit public. L'article 133 al. 2 Cst-GE prévoit, dans le même sens, que la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Au demeurant, la liste des tâches publiques figurant dans la Constitution n'a, sous l'angle Constitutionnel, qu'un caractère indicatif⁵.
6. La Constitution repose donc sur un modèle d'attribution de compétences. D'une part, la tâche d'attribution est confiée au législateur cantonal, les Constituants ayant refusé que les tâches dévolues aux communes figurent dans la Constitution⁶. D'autre part, la désignation du législateur cantonal comme étant l'autorité chargée de répartir les tâches entre canton et communes évite des conflits de compétence, sans toutefois privilégier le canton s'agissant de la répartition de celles-ci⁷.
7. Le mandat au législateur de procéder à la répartition des compétences entre canton et communes figure à l'article 133 Cst-GE. Cette disposition a la teneur suivante :
- « Art. 133 Tâches
- ¹ La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.
- ² La loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires.
- ³ Le canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes. »
8. L'article 133 Cst-GE est suivi d'un article 135 dont l'intitulé est « Concertation ». Selon cette disposition, « le canton tient compte des conséquences de son activité pour les communes » (al. 1) et il « met en place un processus de concertation avec les communes, dès le début de la procédure de planification et de décision » (al. 2).
9. Il découle de ces articles que la Constitution impose au législateur de respecter un certain nombre de principes matériels lorsqu'il opère la répartition des tâches (art. 133 al. 1 & 3 Cst-GE ; ci-après 1.), d'opérer une certaine typologie dans les tâches (art. 133 al. 2 Cst-GE ; ci-après 2.), et, d'agir en concertation avec les communes (art. 135 Cst-GE).

⁴ Michel Hotteller/Thierry Tanquerel, « La Constitution genevoise du 14 octobre 2012 », SJ 2014 II p. 341/352.
⁵ Michel Hotteller/Thierry Tanquerel, « La Constitution genevoise du 14 octobre 2012 », SJ 2014 II p. 341/352.
⁶ BOAC XVII, p. 9228, 9230 ; BOAC XXV p. 13264.
⁷ BOAC XXII, p. 11493.

1. Les principes matériels à respecter dans la répartition des tâches

a. Proximité, subsidiarité, transparence, efficacité

10. En premier lieu, la répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité (art. 133 al. 1 Cst-GE).
11. Cette disposition est issue d'une thèse N° 403.41.b de la Commission thématique 4 chargée de l'organisation territoriale et des relations extérieures (coT 4), qui se réfère aux principes de « *proximité, de transparence, d'efficacité et de complémentarité.* »⁹ et est apparue dans sa teneur actuelle en première lecture⁹. Les lectures successives ne permettent malheureusement pas de déduire le sens donné à ces termes¹⁰.
12. Le principe dit de la subsidiarité institutionnelle a toutefois été illustré par un Constituant comme le fait selon lequel « *dans la mesure du possible les tâches doivent être exécutées de manière proche du citoyen.* »¹¹. Pour un autre Constituant, les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité ne signifient rien d'autre que « *ce que les communes pourront faire de mieux parce qu'elles sont plus proches, elles le feront.* »¹², interprétation dont le sens a été confirmé par un troisième Constituant¹³. Pour un autre Constituant encore, la notion de subsidiarité laisserait à penser que le principe de l'autonomie devrait céder le pas à la répartition des tâches par la loi, ce qui ne serait pas satisfaisant¹⁴.

b. Le canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes

13. En deuxième lieu, le canton doit assumer les tâches qui excèdent la capacité des communes (art. 133 al. 3 Cst-GE).
14. Cette disposition est née d'une thèse N° 403.42.c qui prévoyait que le canton prenait à sa charge les tâches excédant la capacité des districts communaux, à l'époque où leur création était éventuellement envisagée¹⁵. Elle a par la suite, en première lecture, fait référence à la capacité des communes¹⁶.
15. Pour un Constituant, « *quand on dit (...) que le canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes, là aussi on peut très bien l'interpréter. Celles qui n'excèdent pas la capacité des communes peuvent être réalisées par les communes.* »¹⁷, interprétation dont le sens a été confirmé par un autre Constituant¹⁸. Pour le surplus, les critères pouvant servir à définir la notion de capacité des communes n'ont pas été précisés¹⁹.

2. Les types de tâches à définir lors de l'attribution

16. Selon l'art. 133 al. 2 Cst-GE, « *la loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires.* »
17. Cette disposition est apparue par un amendement de commission adopté en première lecture²⁰ de sorte que la notion de tâches conjointes et de tâches complémentaires ne

⁹ Assemblée constituante, coT 4, Rapport sectoriel 403, du 30 avril 2010, p. 25. Ce Rapport est disponible à l'adresse www.ge.ch/constituante/welcome.asp.

¹⁰ BOAC XVII, p. 9230.

¹¹ Voir, notamment, BOAC VIII, p. 4471, 4478, 4483, 4492, 4495 ; BOAC XVII, p. 9230 ; BOAC XXV, p. 13262.

¹² Intervention de M. Cyril Mizrahi du 9 février 2012, BOAC XXII, p. 11491.

¹³ Intervention de M. Benoît Genecand du 9 février 2012, BOAC XXII, p. 11493.

¹⁴ Intervention de M. Thierry Tanquerel du 9 février 2012, BOAC XXII, p. 11494.

¹⁵ Intervention de M. Michel Amaudruz du 9 février 2012, BOAC XXII, p. 11497.

¹⁶ Assemblée constituante, coT 4, Rapport sectoriel 403, du 30 avril 2010, p. 28.

¹⁷ BOAC XVII, p. 9233.

¹⁸ Intervention de M. Benoît Genecand du 9 février 2012, BOAC XXII, p. 11493.

¹⁹ Intervention de M. Thierry Tanquerel du 9 février 2012, BOAC XXII, p. 11494.

²⁰ BOAC XXV, p. 13262.

BOAC XVII, p. 9231.

ressort pas des travaux préparatoires²¹. On déduit toutefois de la lecture de cette disposition que la Constitution pose le principe d'une attribution de compétences et demande au législateur de définir, en outre, deux types de tâches : les tâches conjointes et les tâches complémentaires.

3. La concertation

18. L'article 135 Cst-GE relatif à la concertation est le fruit d'une thèse N° 403.31.b de la cOT 4, dont la teneur est demeurée quasiment inchangée au cours des travaux de l'Assemblée constituante.

Cette disposition porte la justification suivante : « *La reconnaissance des collectivités publiques locales que sont les communes n'est pas limitée au seul respect de leur autonomie. Elle se manifeste aussi par la considération portée aux décisions qu'elles peuvent prendre dans leurs autres catégories de compétences. Au vu des très nombreuses protestations que la commission a entendues au cours de ses auditions, face au manque d'écoute de l'Etat envers les communes, il lui paraît nécessaire d'ancrer dans la Constitution l'obligation, pour le canton, de mettre en place de réelles procédures de concertation avec les communes.* »²².

19. La Constitution institue donc la concertation comme un principe général du fonctionnement entre canton et communes, et notamment dans le cadre de l'exercice par celles-ci de leur compétence d'exécution²³.
20. Au surplus, l'art. 135 al. 1 Cst-GE a une teneur identique à l'art. 50 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999²⁴ qui prévoit qu'il faut tenir compte des éventuelles conséquences de l'activité du canton ou de la Confédération pour les communes. Une telle disposition a une portée large et sert à garantir l'effectivité des trois niveaux de collectivités publiques dans notre Etat fédéral²⁵.

B. LA CONSTITUTION LAISSE DE LA PLACE A UNE POSSIBLE COMPETENCE RESIDUELLE

21. Dans l'hypothèse où la loi serait muette sur l'attribution d'une tâche au canton ou aux communes, il existe une compétence résiduelle communale lorsqu'il n'y a, dans le domaine en cause, ni épuisement de la matière par le canton, ni attribution exclusive de compétence à ce dernier. La situation est en cela la même que sous l'empire de l'ancienne Constitution²⁶.
22. En effet, on doit déduire des travaux préparatoires que les communes demeurent compétentes pour agir dans des domaines non couverts par l'énumération des tâches publiques figurant dans la loi puisqu'en troisième lecture, les Constituants ont supprimé l'alinéa qui prévoyait que « *les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent* » au motif que cette disposition était trop restrictive car n'accordant aux communes que la possibilité d'agir lorsque la Constitution ou la loi leur en accordaient la compétence et, partant, en contradiction avec le principe de subsidiarité²⁷. Or, selon la jurisprudence, pour écarter la compétence communale, il faudrait admettre que le canton s'est attribué l'exclusivité des compétences laissées par la loi en cause aux cantons et aux communes, ou qu'il a utilisé celles-ci de telle sorte qu'il n'y aurait, matériellement, plus de place laissée à la commune dans ce domaine²⁸.

²¹ BOAC XXII, p. 11491, BOAC XXV, p. 13262.

²² Assemblée constituante, cOT 4, Rapport sectoriel 403, du 30 avril 2010, p. 21.

²³ Assemblée constituante, cOT 4, Rapport sectoriel 403, du 30 avril 2010, p. 21.

²⁴ RS 101 ; « Cst.féd. ».

²⁵ Regula Kägi-Diener, *St.Galler Kommentar zu Art. 50 Cst.*, n. 18.

²⁶ Michel Hottelier/Thierry Tanquerel, « La Constitution genevoise du 14 octobre 2012 », SJ 2014 II p. 341/384.

²⁷ BOAC XXV, p. 13262; 13265.

²⁸ ATA/454/2011 du 26 juillet 2011, consid. 15.

23. A Genève, comme dans toute la Confédération, les communes ont donc une compétence générale résiduelle²⁹ et celle-ci relève de leur autonomie.

II. L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LA REPARTITION DES TÂCHES ET SES CARENCES

24. La loi en préparation avec l'Avant-projet a pour objet de fixer les principes généraux de la répartition des tâches de l'Etat entre le canton et les communes en application de l'article 133 Cst-GE (art. 1 Avant-projet). Elle se divise en trois chapitres : Dispositions générales (I.), Dispositions spéciales (II.) et Dispositions finales et transitoires (III.).
25. Cet Avant-projet contient un certain nombre de défauts qui sont mis ici en évidence sans que le présent courrier ait la volonté d'être exhaustif. Nous exposerons successivement que : l'avant-projet ne définit pas les principes sur lesquels la Constitution impose de réaliser la répartition des tâches (A.), l'Avant-projet se réfère à la notion de « collectivité » sans la définir (B.), la classification des tâches prévue par l'Avant-projet de loi est non conforme à la constitution (C.), le mécanisme de dérogation de l'article 4 de l'Avant-projet est vicié (D.), la surveillance exercée par le conseil d'Etat permet l'application d'un système contraire à la constitution (E.) et les dispositions financières sont incomplètes et insuffisantes (F.).

A. L'AVANT-PROJET NE DEFINIT PAS LES PRINCIPES SUR LESQUELS LA CONSTITUTION IMPOSE DE REALISER LA REPARTITION DES TACHES

26. L'art. 133 al. 1 Cst-GE pose les principes matériels qui doivent guider l'attribution des tâches : proximité, subsidiarité, transparence et efficacité. Il est regrettable que l'Avant-projet n'énonce pas ces principes ni ne les précise en son article 2. Du point de vue légistique³⁰ l'Avant-projet nous paraît incomplet sur ce point.
27. En effet, une définition de ces principes permettrait de poser un cadre institutionnel aux discussions engagées avec les communes par l'entremise de l'ACG pour la répartition des tâches selon le Chapitre 2 de l'Avant-projet. Cela rendrait également plus concret l'exercice de la concertation, puisque les critères de discussion pour la répartition des tâches seraient ainsi clairement posés.
28. Pour ce motif, nous proposons ci-après une définition de ces critères en nous inspirant du droit Constitutionnel suisse, fédéral ou cantonal.

1. Subsidiarité

Le principe de subsidiarité est une notion connue en droit fédéral puisque l'article 5a de la Constitution de la Confédération suisse du 18 avril 1999³¹ énonce que « l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité. » L'article 43a, alinéa 1, Cst. prévoit en outre que « la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. » Dans son Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le Conseil fédéral a défini le principe de subsidiarité comme suit : « Le principe de subsidiarité appliqué à l'Etat fédéral signifie qu'une collectivité territoriale donnée ne doit assumer une tâche (ou une partie de celle-ci) que s'il est prouvé qu'elle s'en acquitte mieux qu'une collectivité d'un échelon inférieur. Ce principe part implicitement de l'idée que les tâches publiques doivent s'accomplir autant que possible à proximité des citoyens, de sorte que ceux-ci puissent influencer au mieux sur le processus politique. Les interactions entre peuple et

²⁹ Andreas Auer/Giorgio Mallinverni/Michel Hottelier, *Droit Constitutionnel suisse*, Vol. I, L'Etat, 3^{ème} éd, Berne 2013, p. 77.

³⁰ Alexandre Flückiger/Christine Guy-Ecabart (éd.), *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer – Le rôle des guides de légistique*, Genève 2008.

³¹ RS 101 ; « Cst. ».

institutions politiques doivent aboutir à des services publics qui correspondent aux besoins et aux désirs des citoyens. »³².

29. Le principe de subsidiarité, ancré dans la Constitution fédérale, a une portée générale et ne se limite pas aux relations entre Confédération et cantons mais s'exprime à tous les niveaux de l'Etat. Il constitue « un appel aux cantons et aux communes, qui doivent mettre à la disposition de l'accomplissement des tâches publiques les ressources et capacités nécessaires, en recourant à la coopération » et lie, partant, les cantons dans leur relation avec les communes³³.
30. Il est très important de relever que l'opération de désenchevêtrement des tâches et compétences couplée avec le postulat de la subsidiarité institutionnelle a aussi pour objet de renforcer l'autonomie de la collectivité qui en bénéficie. En effet, le principe de subsidiarité donne sa consistance à l'autonomie communale puisque celle-ci s'exprime, aussi, par les tâches que le canton doit confier aux communes³⁴. Il est très important de relever aussi que l'opération de désenchevêtrement des tâches ne peut se faire que moyennant coopération entre les entités concernées.

2. Proximité et transparence

31. Le principe de proximité fait quant à lui référence au lien entre les citoyens et la collectivité publique dont ils relèvent³⁵. La notion de proximité est utilisée dans la Constitution en tant que l'Etat « garantit le développement d'espaces de proximité affectés à la pratique du sport, à la culture et aux loisirs » (art. 164 Cst-GE) et qu'il « encourage une agriculture diversifiée de qualité, respectueuse de l'environnement et de proximité » (art. 187 Cst-GE).
32. La transparence est érigée en postulat puisque l'Etat est tenu d'accomplir ses tâches « avec diligence, efficacité et transparence » (art. 148 al. 2 Cst-GE). La transparence est aussi imposée aux partis politiques (art. 51 Cst-GE). Au niveau fédéral, la notion est plus ambitieuse dans la mesure où elle est un des motifs présidant au désenchevêtrement des tâches et du financement au niveau fédéral: « Le désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons a pour but d'instaurer la transparence dans les relations entre ces deux niveaux étatiques, ces relations étant devenues de plus en plus complexes. Dans la mesure du possible et lorsque cela est judicieux, il convient d'attribuer à un même niveau étatique l'intégralité des compétences et des responsabilités relatives à une tâche déterminée. »³⁶. La transparence justifie également qu'une distinction claire soit faite entre la péréquation des ressources et la compensation des charges en droit fédéral³⁷. En droit fédéral, la transparence a donc des conséquences matérielles puisqu'elle impose de préférer un modèle de répartition exclusive des tâches. Plus simplement, la transparence suppose que la répartition des compétences repose sur le modèle le moins complexe possible.

3. Efficacité

33. Tout comme la transparence, l'efficacité est un postulat du bon fonctionnement de l'Etat. L'efficacité fait par ailleurs l'objet d'une évaluation (art. 151 al. 1 Cst-GE).
34. L'efficacité est un terme connu dans la science politico-juridique. Elle se définit comme la capacité d'une mesure d'atteindre les objectifs visés par la loi ou la politique

³² FF 2001 p. 2155/2168; « Message RPT ».

³³ Rainer J. Schweizer/Lucien Müller, *St.Galler Kommentar zu Art. 5a Cst.*, n. 11-12.

³⁴ Rainer J. Schweizer/Lucien Müller, *St.Galler Kommentar zu Art. 5a Cst.*, n. 13.

³⁵ FF 2001 p. 2155/2168.

³⁶ Message RPT, p. 2191.

³⁷ Message RPT, p. 2234.

publique ; elle se mesure par rapport aux résultats, c'est-à-dire à l'ensemble des effets qui sont causalement imputables à une politique publique déterminée³⁸.

35. Dans le domaine de la répartition des tâches entre collectivités, le critère de l'efficacité va de pair avec la notion de subsidiarité, ainsi que cela ressort du Commentaire de l'Assemblée constituante du projet de nouvelle Constitution vaudoise de mai 2002 : « Pour assurer que les tâches de proximité soient assumées à l'échelon le plus proche de la population, cet article pose le principe de la délégation de certaines tâches de l'Etat aux communes en se basant sur le critère de l'efficacité (al. 2). L'Etat doit confier aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter, en tenant compte de leur capacité générale à les assumer ; les communes doivent disposer des moyens nécessaires pour remplir ces tâches. »³⁹.

4. Proposition de définitions

36. Au vu de ce qui précède, il s'agirait, partant, de compléter l'Avant-projet avec un article contenant les définitions des principes énoncés à l'art. 133 al. 1 Cst-GE, qui pourrait avoir la teneur suivante :

« Définitions

¹ Le principe de subsidiarité suppose que le canton n'assume une tâche que dans la mesure où il peut mieux s'en acquitter que les communes.

² Le principe de proximité suppose que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche du citoyen.

³ Le principe de transparence suppose que la répartition des compétences repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen.

⁴ Le principe d'efficacité suppose que le canton confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter en tenant compte de leur capacité générale à les assumer. »

B. L'AVANT-PROJET SE RÉFÈRE À LA NOTION DE « COLLECTIVITÉ » SANS LA DÉFINIR »

37. L'Avant-projet utilise le terme de « collectivité » aux articles 2 et 3, mais ne le définit pas. Or, cette notion n'est pas directement liée aux communes ou au canton dans la Constitution.
38. L'article 132 al. 1 Cst-GE précise que les communes sont des « collectivités publiques territoriales ». L'article 143 al. 1 Cst-GE mentionne la répartition des responsabilités financières entre les « collectivités publiques ».
39. Les « collectivités » sont les entités voisines situées de l'autre côté de la frontière cantonale ou nationale selon l'article 136 al. 1 Cst-GE. L'article 167 al. 2 Cst-GE indique que les « collectivités » et institutions publiques sont liées par les objectifs de la section de la Constitution consacrée aux énergies, notamment pour leurs investissements et dans l'utilisation de leurs droits sociaux.
40. On constate donc que la notion de « collectivité » est large dans la Constitution. Le terme utilisé dans l'Avant-projet peut être compris comme visant uniquement le canton et les communes, soit avec une portée plus étroite.

³⁸ Alexandre Flückiger, « Le droit administratif en mutation : l'émergence d'un principe d'efficacité », RDAF 2001 I 93/94.

³⁹ Assemblée constituante du Canton de Vaud, Commentaire du projet de nouvelle Constitution, Lausanne 2002

41. En conséquence, l'Avant-projet devrait soit utiliser un autre terme, soit définir la portée qu'il donne au mot « collectivité ».

C. LA CLASSIFICATION DES TÂCHES PREVUE PAR L'AVANT-PROJET DE LOI EST NON CONFORME A LA CONSTITUTION

42. L'Avant-projet désigne trois différentes tâches : les tâches exclusives, les tâches conjointes et les tâches déléguées. Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que par une seule collectivité. Les tâches conjointes sont celles qui peuvent être exercées par plusieurs collectivités. Les tâches déléguées sont des tâches exclusives dont l'exécution peut être déléguée à une autre collectivité (art. 2 al. 2 et 3 Cst-GE).
43. Schématiquement, la répartition des compétences se présente donc comme suit :

EXCLUSIVES		CONJOINTES	
<i>(canton)</i>		<i>(communes)</i>	
déléguées		déléguées	
<i>(canton et communes)</i>			

44. A titre de comparaison, les différentes compétences telles que prévues par la Constitution peuvent se schématiser ainsi, les chiffres indiqués dans la première colonne indiquant la méthode de lecture du tableau :

(1.)	Tâches attribuées au canton	Tâches attribuées aux communes
(2.)	Tâches conjointes	
(3.)	Tâches complémentaires	

45. La méthode utilisée dans la Constitution et dans l'Avant-projet est différente : le Constituant a opté pour une simple énumération des différentes tâches, tandis que l'Avant-projet de loi opte pour une classification hiérarchisée, avec comme première distinction les tâches exclusives ou conjointes, et comme seconde distinction, le caractère délégué de certaines tâches exclusives.
46. Si en soi il n'est pas interdit au législateur d'aborder une problématique avec une grille de lecture différente, compte tenu de la marge de manœuvre dont il dispose, il faut en revanche que la substance du texte Constitutionnel ne soit pas dénaturée. Or, tel n'est pas le cas en l'espace. La répartition des tâches dans l'Avant-projet aboutit à ce que :
- Les tâches exclusives ne peuvent être exercées que par une seule collectivité, canton ou communes ;
 - Les tâches conjointes peuvent être exercées par plusieurs collectivités, canton et communes ;
 - Les tâches déléguées sont des tâches exclusives qui ont été déléguées à une autre collectivité ;
 - Les tâches complémentaires, pourtant prévues par la Constitution, n'existent pas.
47. En définissant des tâches « exclusives », l'avant-projet va au-delà de ce que prévoit l'article 133 al. 2 Cst-GE, qui n'impose pas l'exclusivité. Or, l'exclusivité implique qu'il n'y a plus de place pour une action d'une autre collectivité publique : l'entier du domaine est placé dans la sphère de compétence d'une unique collectivité publique, même si elle n'est pas entièrement exercée. Cette exclusivité exclut des tâches

complémentaires dès lors qu'elle ne laisse aucune place à une intervention d'une autre collectivité publique. En revanche, elle crée un cadre pour la délégation de tâches: puisque la tâche est exclusive, une seule collectivité peut l'exercer à l'exclusion des autres sauf s'il y a délégation ou dérogation (art. 4 de l'Avant-projet).

48. Avec les tâches conjointes, il n'est pas nécessaire d'avoir des tâches complémentaires puisque canton et communes peuvent chacun exercer ces tâches.
49. En conséquence, la structure des tâches prévue par l'Avant-projet est non conforme à la Constitution. D'une part, puisqu'elle pose comme principe l'existence de tâches exclusives alors que la Constitution ne l'impose pas. D'autre part, ce choix non prévu par la Constitution d'avoir des tâches exclusives ou conjointes a pour conséquence d'exclure de droit les tâches complémentaires dont l'existence est imposée par la Constitution.
50. S'agissant de la délégation éventuelle de tâches, l'Avant-projet contient en outre un nombre important d'incertitudes: on ignore si une commune peut déléguer une tâche aux cantons ou si une commune peut déléguer une tâche à une autre commune. Cela résulte notamment du fait que l'Avant-projet ne définit pas ce qu'il entend par « collectivité » et si ce terme vise indistinctement le canton et les communes. De plus, l'Avant-projet exige uniquement que la délégation repose sur un contrat de prestations. On peut s'interroger sur la légalité d'un tel instrument⁴⁰.

D. LE MECANISME DE DEROGATION DE L'ART. 4 AVANT-PROJET EST VICIE

51. L'art. 4 Avant-projet prévoit qu'*« une commune ou communauté de communes qui souhaite exercer une tâche exclusive qui ne lui est pas attribuée peut en demander l'autorisation au Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance des communes. Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêté en fixant les conditions de la dérogation »* (art. 4 al. 1 & 2 Avant-projet).
52. Cette norme se fonde sur l'existence d'une tâche exclusive cantonale, qui n'est pas déléguée. Dans un tel cas, en principe, il n'y a plus de place pour une tâche communale, dès lors que le canton s'est attribué l'exclusivité de la compétence.
53. Selon l'article 4, une commune peut demander une dérogation à l'exclusivité. Les conditions de la dérogation sont alors, d'une part, les conditions « facultatives » fixées par le Conseil d'Etat et, d'autre part, les conditions « obligatoires » imposées par l'article 4. S'il s'agit d'une prestation financière, elle doit être offerte non seulement à la population de la commune à laquelle la tâche est déléguée mais tous les habitants du canton. S'il s'agit d'une autre prestation, non financière, la commune à laquelle la tâche est déléguée doit verser le montant de la ligne budgétaire pour cette prestation à un fonds intercommunal: doublement du coût de la prestation.
54. Ces conditions obligatoires rendent totalement illusoire l'existence même d'une dérogation. Elles reviennent à imposer à une commune de réaliser l'équivalent d'une tâche cantonale sans en avoir les ressources. C'est inconcevable pour les petites communes. C'est irréaliste pour les communes ayant des ressources financières plus importantes.
55. Cette disposition apparaît comme un instrument visant à empêcher dans les faits les communes d'exercer une compétence dans le champ qui resterait libre en dépit de l'existence d'une compétence cantonale. Elle revient à exclure, même sous forme de dérogation, tout exercice de compétence complémentaire par une commune. Ceci, de nouveau de manière contraire à la Constitution.

⁴⁰ ATF 138 II 134, consid. 5.1 et ATF 137 II 409, consid. 6, étant précisé que dans ces deux arrêts la question se posait au regard du transfert du pouvoir de décider à un organisme privé.

E. LA SURVEILLANCE EXERCÉE PAR LE CONSEIL D'ETAT PERMET L'APPLICATION D'UN SYSTÈME CONTRAIRE À LA CONSTITUTION

56. Selon l'article 5 de l'Avant-projet, le Conseil d'Etat surveille la mise en oeuvre de la répartition des tâches et peut annuler, par voie d'arrêté, les lignes budgétaires ne respectant pas la répartition des tâches telle que prévue par la loi spéciale, après avoir mis en demeure les collectivités et institutions publiques de respecter la législation en vigueur dans un délai de trente jours.
- F. Cette disposition fait du Conseil d'Etat le gardien de la répartition des tâches en lui permettant d'annuler les postes du budget communal attribué à des tâches non conformes à la loi. Cette compétence très incisive n'est pas compatible avec la Constitution dans la mesure où elle permet au Conseil d'Etat d'imposer l'application d'une répartition inconstitutionnelle des tâches. **LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES SONT INCOMPLÈTES ET INSUFFISANTES.**
57. Nous sommes très réservés quant à la mise en oeuvre des articles 9 à 12 sur la nouvelle répartition financière résultant de l'allocation modifiée des tâches qui devrait intervenir.
58. En effet, ces dispositions sont très générales et ne tiennent pas compte de toutes les situations qui risquent de se présenter.
59. Les principes d'évaluation de la valeur réelle des tâches transférées ne sont pas déterminés. Par exemple, si une commune transfère une institution au canton avec le bâtiment qui lui est affecté, il faut tenir compte des frais d'exploitation, des frais uniques ou répétitifs de transfert du personnel (changement de caisse de pension et adaptation éventuelle des salaires), frais d'entretien de l'immeuble, etc... Dans le même article, le texte est muet sur le transfert de la charge financière différée si l'immeuble est en mauvais état en raison d'un manque d'entretien par la collectivité publique qui le transfère et nécessite d'importants travaux de rénovation. Ces points devront être éclaircis.
60. De même, les dispositions de l'Avant-projet ne prennent pas en considération l'évolution des charges en raison de la définition des tâches. Si une tâche, définie par la loi cantonale, passe du canton à une commune, et est valorisée à ce moment à 100, les dispositions de l'Avant-projet imposent de retenir cette valeur de 100. Or, si peu après, le droit cantonal est modifié et la tâche étendue avec pour conséquence un passage de la charge de 100 à 150, l'Avant-projet ne permet pas d'adaptation des ressources fiscales correspondantes. Cette question devra être précisée.
61. La gestion du transfert des charges posera également un problème non résolu par l'Avant-projet en cas de transfert d'une tâche exercée par une seule commune au canton. Dans ce cas, si la ressource fiscale de la commune concernée doit diminuer de manière correspondant à la valeur de la tâche exercée, les impôts cantonaux augmenteront de manière correspondant avec un impact sur l'ensemble de la population du canton et non seulement la population de la commune concernée.
62. Ces exemples ne sont pas exhaustifs. L'Association des communes genevoises ne peut donc que réserver sa position tant que ces questions ne seront pas clarifiées.
63. Au surplus, nous relevons que l'article 12 al. 1 de l'Avant-projet prévoit l'intervention de la Cour des comptes lors de la balance des évaluations des coûts des tâches transférées, qui est effectuée en vue d'une bascule fiscale. Son avis est censé être pris en compte par le Conseil d'Etat lorsqu'il décide une modification des taux de centimes additionnels.
64. La Cour des comptes est uniquement consultée et son avis ne lie pas le Conseil d'Etat.

65. Nous comprenons que l'Avant-projet prévoit qu'elle donne cet avis comme organe de « contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des communes » (art. 128 al. 1 Cst-GE). Nous estimons toutefois que cette compétence de préavis ne relève pas du champ des compétences actuelles de la Cour des Comptes. Si cette compétence devait être maintenue, la Constitution devrait être modifiée sur ce point. Nous sommes opposés au caractère exécutoire nonobstant recours de l'Arrêté du Conseil d'Etat. Nous estimons que cette mesure est injustifiée et susceptible de rendre plus difficile un éventuel contrôle judiciaire. Nous contestons également la suppression du référendum qui porte atteinte aux droits politiques des électeurs des communes concernées

III. CONCLUSIONS

En conclusion, nous demandons que les remarques, ajouts ou corrections que nous vous soumettons ce jour soient pris en compte dans l'Avant-projet que vous nous avez transmis. Celui-ci ne peut, en l'état, servir de cadre aux travaux relatifs à une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes.

Nous souhaitons que les principes généraux de la loi soient définis au préalable de manière à permettre une concertation conforme à la Constitution.

Nous demandons ensuite que le texte de l'Avant-projet soit modifié pour être rendu conforme à la Constitution.

Par ailleurs si, dans le futur, un transfert des compétences devait se faire de manière complémentaire, nous demandons que celui-ci suive un processus de concertation comme défini dans la Constitution.

Enfin, pour que le travail puisse avancer de manière concrète, il convient de disposer d'une proposition pour la future répartition des compétences avec l'indication des modifications proposées pour la LAC.

Au vu de ce qui précède, nous vous prions d'ouvrir rapidement une discussion, constructive, afin de définir ensemble les principes généraux, puis de déterminer de manière précise le cadre financier de transfert des tâches.

Nous vous proposons que ce travail soit mené, dans le respect de l'exigence constitutionnelle de concertation, par le comité de pilotage paritaire entre les représentants du canton et ceux des communes (ACG).

Vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

Le Directeur général adjoint



Thierry Gauthier

La Présidente



Catherine Kuffner-Galland