

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 28 octobre 2015*

## **Projet de loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1<sup>er</sup> train)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu l'article 148 de la constitution de la République et canton de Genève,  
du 14 octobre 2012;  
vu la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton,  
du 24 septembre 2015,  
décrète ce qui suit :

### **Chapitre I            Politique publique A (Formation)**

#### **Art. 1            Accueil parascolaire**

L'accueil parascolaire des élèves du degré primaire de l'enseignement public est de la compétence exclusive des communes.

### **Chapitre II            Politique publique C (Action sociale)**

#### **Art. 2            Prestations sociales financières**

<sup>1</sup> L'octroi de prestations sociales financières régies par la loi sur le revenu déterminant unifié, du 19 mai 2005, en application de son article 13, est une tâche exclusive du canton.

<sup>2</sup> Les communes peuvent soutenir des personnes en situation précaire par des aides financières ponctuelles.

<sup>3</sup> La Ville de Genève peut verser des prestations complémentaires municipales aux rentiers AVS/AI.

<sup>4</sup> Le canton prend en charge la cotisation minimale en cas de remise du paiement des cotisations au sens de l'article 11, alinéa 2, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946.

**Art. 3 Financement des locaux**

<sup>1</sup> L'Hospice général, chargé de l'aide financière et sociale individuelle, est titulaire des baux à loyer ou des droits réels ou personnels sur les locaux nécessaires à l'exercice des tâches qui lui sont attribuées.

<sup>2</sup> Le financement desdits locaux est à la charge exclusive du canton.

**Chapitre III Politique publique D (Personnes âgées)****Art. 4 Politique en faveur des personnes âgées**

<sup>1</sup> La politique en faveur des personnes âgées est une tâche conjointe du canton et des communes.

***Personnes à domicile – Tâches des communes***

<sup>2</sup> Les communes sont exclusivement compétentes pour les tâches de proximité, à savoir :

- a) favoriser la participation des personnes âgées dans tous les domaines de la vie sociale;
- b) lutter contre leur isolement;
- c) les soutenir dans toutes les tâches de la vie quotidienne qui ne sont pas de la compétence exclusive du canton au sens de l'alinéa 5 du présent article;
- d) les informer, ainsi que leur entourage, sur les prestations existantes.

<sup>3</sup> Les communes peuvent déléguer tout ou partie de l'exécution de ces tâches à une autre commune ou à une organisation publique ou privée.

***Personnes à domicile – Tâches du canton***

<sup>4</sup> Le canton est exclusivement compétent pour les prestations de soins à domicile.

<sup>5</sup> Le canton est également exclusivement compétent pour les actions ayant pour but de préserver l'autonomie des personnes âgées, lorsque leur état de santé ou de dépendance exige des soins et une aide pratique, à savoir :

- a) les prestations d'aide, comprenant notamment la suppléance parentale, l'alimentation et la sécurité à domicile;
- b) les prestations d'aide au ménage à domicile, qui incluent les tâches d'économie domestique, pour autant que les besoins requis aient fait l'objet d'une évaluation;
- c) les prestations et mesures de soutien et d'accompagnement aux proches aidants.

### ***Personnes en institution – Tâches du canton***

<sup>6</sup> Le canton est exclusivement compétent pour les actions ayant pour but d'assurer la prise en charge des personnes âgées dont l'état de santé ou de dépendance exige des soins et un hébergement en institution.

<sup>7</sup> Dans ce cadre, le canton :

- a) planifie les besoins sanitaires et médico-sociaux;
- b) garantit l'accès aux structures d'hébergement et de soins et en définit les principes de fonctionnement;
- c) organise et assure la surveillance des institutions;
- d) définit les conditions pour l'octroi d'indemnités ou d'aides financières;
- e) assure le subventionnement des structures visées à la lettre b.

<sup>8</sup> Font l'objet de la planification incombant exclusivement au canton :

- a) les établissements médico-sociaux (EMS);
- b) les immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA);
- c) les foyers de jour et de nuit;
- d) les unités d'accueil temporaire de répit (UATR);
- e) les unités d'accueil temporaire médicalisées (UATM).

### **Art. 5 Financement des locaux**

<sup>1</sup> L'Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile (IMAD) est titulaire des baux à loyer ou des droits réels ou personnels sur les locaux nécessaires à l'exercice des tâches qui lui sont attribuées.

<sup>2</sup> Le financement desdits locaux est à la charge exclusive du canton.

### **Art. 6 Surveillance par le canton**

Si une tâche attribuée exclusivement aux communes n'est pas exécutée, le canton leur impartit un délai raisonnable pour y remédier.

## **Chapitre IV Politique publique J (Mobilité)**

### **Art. 7 Réglementations locales du trafic à caractère mineur**

Les réglementations locales du trafic à caractère mineur et non prescriptives sont de la compétence exclusive des communes. Le Conseil d'Etat en fixe la liste par voie réglementaire.

## Chapitre V Dispositions finales et transitoires

### Art. 8 Transfert des tâches

<sup>1</sup> Le financement cantonal, supprimé en vertu de l'article 1 de la présente loi, fait l'objet d'un transfert de ressources conformément aux articles 6 à 9 de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, du 24 septembre 2015.

<sup>2</sup> Les financements communaux, supprimés en application des articles 2, alinéa 4, 3 et 5 de la présente loi, font l'objet d'un transfert de ressources conformément aux articles 6 à 9 de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, du 24 septembre 2015.

### Art. 9 Entrée en vigueur

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

### Art. 10 Modifications à d'autres lois

<sup>1</sup> La loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940 (C 1 10), est modifiée comme suit :

#### Art. 31, al. 1 (nouvelle teneur), al. 4 (nouveau)

<sup>1</sup> Les articles 51 à 60 et 91, alinéa 1, lettre g, de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, s'appliquent par analogie.

<sup>4</sup> Les statuts sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

### Art. 33 Financement (nouvelle teneur avec modification de la note)

<sup>1</sup> Le budget du groupement comprend une contribution parentale, tenant compte de la situation sociale et économique des familles. Toutefois, aucun enfant ne doit être exclu des activités parascolaires en raison des ressources modestes de ses parents ou de son répondant ou sa répondante.

<sup>2</sup> Les contributions des communes couvrent les dépenses du groupement, après déduction des différentes recettes. Ces contributions sont réparties entre les communes selon un principe de solidarité défini par le groupement.

\* \* \*

<sup>2</sup> La loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 (C 1 10 – 11470), est modifiée comme suit :

**Art. 111, al. 1 (nouvelle teneur), al. 4 (nouveau)**

<sup>1</sup> Les articles 51 à 60 et 91, alinéa 1, lettre g, de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, s'appliquent par analogie.

<sup>4</sup> Les statuts sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

**Art. 113 Financement (nouvelle teneur avec modification de la note)**

<sup>1</sup> Le budget du groupement comprend une contribution parentale, tenant compte de la situation sociale et économique des familles. Toutefois, aucun enfant ne doit être exclu des activités parascolaires en raison des ressources modestes de ses parents ou de son répondant ou sa répondante.

<sup>2</sup> Les contributions des communes couvrent les dépenses du groupement, après déduction des différentes recettes. Ces contributions sont réparties entre les communes selon un principe de solidarité défini par le groupement.

\* \* \*

<sup>3</sup> La loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, du 18 décembre 1987 (H 1 05), est modifiée comme suit :

**Art. 2, al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> Par voie de règlement, le Conseil d'Etat peut déléguer, pour certaines catégories de signaux et marquages, les compétences du département aux communes.

\* \* \*

<sup>4</sup> La loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007 (J 4 04), est modifiée comme suit :

**Art. 4, al. 4 (abrogé)**

\* \* \*

<sup>5</sup> La loi relative à l'office cantonal des assurances sociales, du 20 septembre 2002 (J 4 18), est modifiée comme suit :

**Art. 19 Autorité chargée du préavis en cas de remise de cotisations et prise en charge de la cotisation minimale (nouvelle teneur de la note), al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Le canton prend en charge la cotisation minimale en cas de remise de cotisation.

\* \* \*

<sup>6</sup> La loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile, du 26 juin 2008 (K 1 06), est modifiée comme suit :

**Art. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Conformément à l'article 4, alinéa 1, de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1<sup>er</sup> train), du ... (*à compléter*), la politique de maintien à domicile est une tâche conjointe des communes et du canton.

<sup>2</sup> Les communes sont exclusivement compétentes pour les tâches de proximité, telles que définies à l'article 4, alinéa 2, de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1<sup>er</sup> train), du ... (*à compléter*).

<sup>3</sup> Le canton est exclusivement compétent pour les tâches définies à l'article 4, alinéas 4 à 8, de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1<sup>er</sup> train), du ... (*à compléter*).

**Art. 18, al. 1 (nouvelle teneur), al. 3 (nouveau)**

<sup>1</sup> Les organisations d'aide et de soins à domicile dispensent les prestations suivantes :

- a) les prestations prévues à l'article 7 de l'ordonnance du DFI sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie, du 29 septembre 1995 (ci-après : l'ordonnance fédérale), à savoir :
  - 1° l'évaluation, les conseils et la coordination,
  - 2° les examens et les traitements,
  - 3° les soins de base;
- b) les prestations d'ergothérapie prévues à l'article 6 de l'ordonnance fédérale;
- c) les prestations d'aide, comprenant notamment la suppléance parentale, l'alimentation, la sécurité à domicile et le maintien du lien social;

- d) les prestations d'aide au ménage, incluant notamment les tâches d'économie domestique, pour autant que les besoins requis aient fait l'objet d'une évaluation;
- e) les prestations d'accompagnement, notamment social, des bénéficiaires, et un appui administratif;
- f) les prestations et mesures de soutien et d'accompagnement aux proches aidants.

<sup>3</sup> Conformément à l'article 4, alinéa 3, de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1<sup>er</sup> train), du ... (*à compléter*), les organisations d'aide et de soins à domicile peuvent en outre dispenser des tâches de proximité relevant de la compétence exclusive des communes sur délégation de ces dernières.

\* \* \*

<sup>7</sup> La loi sur l'Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile, du 18 mars 2011 (K 1 07), est modifiée comme suit :

**Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5)**

<sup>1</sup> L'institution est chargée d'assurer des prestations de soins à domicile dûment prescrites par un médecin.

<sup>2</sup> L'institution est également chargée d'assurer des actions ayant pour but de préserver l'autonomie à domicile lorsque l'état de santé ou de dépendance exige des soins et une aide pratique, à savoir notamment :

- a) les prestations d'aide, comprenant notamment la suppléance parentale, l'alimentation, la sécurité à domicile et le maintien du lien social;
- b) les prestations d'aide au ménage à domicile, qui incluent les tâches d'économie domestique, pour autant que les besoins requis aient fait l'objet d'une évaluation;
- c) les prestations d'accompagnement, notamment social, des bénéficiaires, et un appui administratif;
- d) les prestations et mesures de soutien et d'accompagnement aux proches aidants;
- e) l'information du public et des bénéficiaires.

**Art. 26, al. 3 (abrogé), al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> Ces centres ont pour fonction :

- a) d'accueillir et d'informer le public et les bénéficiaires;
- b) d'exécuter certaines prestations en ambulatoire;
- c) d'organiser et de coordonner l'ensemble des prestations des antennes appartenant au secteur socio-sanitaire sous leur responsabilité.

**Art. 28, al. 3 et 4 (abrogés, l'al. 5 ancien devenant l'al. 3)****Art. 28A Locaux et financement (nouveau)**

<sup>1</sup> Les locaux sont situés à proximité des bénéficiaires.

<sup>2</sup> Ils font l'objet d'une planification géographique à laquelle les communes sont associées.

<sup>3</sup> Le financement des locaux est à la charge exclusive du canton.

<sup>4</sup> Conformément à l'article 5 de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1<sup>er</sup> train), du ... (*à compléter*), l'institution est titulaire des baux à loyer ou des droits réels ou personnels sur les locaux nécessaires à l'exercice des tâches qui lui sont attribuées.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA



## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les Députés,

Rapprocher les prestations publiques du citoyen, renforcer les compétences communales et répartir plus clairement les tâches publiques entre le canton et les communes, tels sont les enjeux de la réforme de la répartition des tâches entre les communes et le canton. Autrement dit : définir le sens et les missions des communes comme l'assigne la nouvelle constitution genevoise de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Le présent projet de loi constitue la deuxième étape législative de cette réforme qui s'inscrit dans les priorités de la législature en cours. Il respecte les principes définis dans la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (L 11585) (LRT – A 2 04). Il aborde les premières propositions de répartition des tâches résultant de la concertation entre les communes et le Conseil d'Etat.

Les propositions de répartition contenues dans ce projet de loi ont permis un consensus entre le Conseil d'Etat et l'Association des communes genevoises (ACG), qui a sollicité, à l'issue de la procédure de consultation menée à la fin de l'été, des amendements entièrement repris dans ce texte. La position de l'ACG est exprimée à l'unanimité des 39 communes représentées lors de l'assemblée générale ayant débattu de cet objet.

Les propositions concernent (sans les épuiser) les politiques publiques suivantes :

- formation;
- action sociale;
- personnes âgées;
- mobilité.

Un deuxième, voire un troisième train de propositions, en cours de discussion avec les communes, devrait pouvoir être soumis au Grand Conseil dans les prochains mois. Il pourra aborder l'ensemble des autres politiques publiques et compléter cas échéant celles d'ores et déjà traitées dans le présent projet de loi. Cette méthode consistant à présenter la réforme sous forme de deux, voire trois, trains de lois successifs a été décidée conjointement par le comité de pilotage politique paritaire ACG/Conseil d'Etat en juin 2014. Elle permet de saisir plus rapidement le Grand Conseil

des objets les moins complexes, de sorte que le Parlement dispose de délais appropriés pour en débattre, sachant que l'ensemble de la réforme doit s'inscrire « dans le délai général de cinq ans prévu pour l'adoption de législation d'application de la nouvelle Constitution (art. 226, al. 1 Cst-GE) ».

Pour accompagner le processus de nouvelle répartition des tâches entre les communes et le canton, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà soumis au Grand Conseil un projet de loi sur les communautés de communes (PL 11591), qui l'a adopté le 24 septembre 2015. Le projet de loi permettant les fusions de communes sera déposé à l'automne 2015, conformément aux exigences constitutionnelles. Ces nouveaux dispositifs compléteront ainsi les instruments d'intercommunalité existant et permettront aux communes de mutualiser leurs actions, si elles le souhaitent.

En application des principes découlant de la loi-cadre (L 11585), les répartitions proposées dans le présent projet de loi doivent viser à la neutralité financière. Tout transfert de tâche, tant aux communes qu'au canton, devra en effet être accompagné du transfert de la ressource utile.

### **Rappel des premières étapes**

Dès le Discours de Saint-Pierre du 10 décembre 2013, le Conseil d'Etat a annoncé son intention de réaliser la réforme de la répartition des tâches entre les communes et le canton, conformément au mandat constitutionnel, au cours de la présente législature. En mars 2014, le président du Conseil d'Etat a informé le comité de l'ACG du souhait du Conseil d'Etat d'entamer rapidement les négociations en vue de proposer au Grand Conseil une série de réformes visant à mieux répartir les tâches.

En avril, l'ACG et le Conseil d'Etat ont formellement constitué un comité de pilotage politique pour conduire ces négociations, composé d'une délégation du Conseil d'Etat et d'une délégation du comité de l'ACG. Ils ont simultanément chargé un groupe de travail technique de procéder à l'inventaire des domaines dans lesquels la réflexion devait se concentrer. Ce groupe de travail était composé de trois cadres supérieurs de l'administration cantonale, de deux cadres de l'ACG, du directeur du département des finances de la Ville de Genève et des secrétaires généraux des communes d'Avully et de Vernier. Son rapport a été adopté le 29 juin 2014 par le comité de pilotage politique et rendu public le 30 juin 2014, via un communiqué de presse, et a été transmis aux députés pour information.

L'ACG et le Conseil d'Etat ont décidé, lors de cette séance du 29 juin 2014, que la réforme se ferait en trois étapes, à savoir la loi-cadre, qui

a été déposée le 15 janvier 2015, et deux trains de lois à déposer courant 2015 – un troisième train de lois restant bien sûr envisageable ultérieurement. Le comité de pilotage politique s'est donné rendez-vous le 28 octobre 2014 pour examiner les premières propositions de nouvelles répartitions émanant, respectivement, des communes et du canton.

Le 29 octobre, le Conseil d'Etat a mis en consultation l'avant-projet de loi-cadre ainsi qu'une trentaine de propositions de nouvelle répartition. A l'issue de cette consultation, le Conseil d'Etat a déposé la loi-cadre et le comité de pilotage politique a entamé les négociations en vue du premier train de réformes, faisant l'objet du présent projet de loi. Ces négociations ont eu lieu tout au long du printemps 2015, au sein du comité de pilotage politique, mais aussi au sein de commissions spécialisées de l'ACG auxquelles les conseillers d'Etat chargés de la conduite des politiques débattues étaient conviés.

Simultanément, la commission des affaires communales, régionales et internationales (CACRI) du Grand Conseil a procédé à l'examen du projet de loi-cadre. Bien que le projet de loi déposé par le Conseil d'Etat le 15 janvier avait fait sienne la quasi-totalité des demandes émanant de l'ACG durant la phase de consultation, l'ACG et la Ville de Genève ont fait part de leur souhait de présenter de nouveaux amendements auprès de la CACRI. Chacun de ces amendements a été repris par des députés de manière à être débattu sereinement. La CACRI a adopté le projet de loi amendé en troisième débat lors de sa séance du 23 juin 2015 et le Grand Conseil en session plénière le 24 septembre 2015.

### **Articulation de la réforme et étapes futures**

La réforme de la répartition des tâches implique les étapes suivantes :

- loi-cadre fixant les principes et modalités de la réforme;
- 1<sup>er</sup> train de lois répartissant les tâches entre les communes et le canton (le présent projet de loi);
- 2<sup>e</sup> train de lois répartissant les tâches entre les communes et le canton;
- loi sur la bascule fiscale permettant de pérenniser le transfert des ressources liées à la nouvelle répartition des tâches.

Le souhait des communes et du Conseil d'Etat est, autant que possible, de parvenir à l'adoption simultanée des trains de lois et de la bascule fiscale, afin de permettre au législateur, voire au peuple, de se prononcer sur l'ensemble de la réforme. Toutefois, on ne peut exclure que certains pans de la répartition des tâches fassent l'objet de législations distinctes, pour deux raisons. Dans le premier cas, il peut s'agir d'un point particulièrement aisé

pouvant être adopté rapidement, sans attendre l'aboutissement de l'ensemble; ou alors à l'inverse d'un point particulièrement complexe nécessitant un travail législatif plus long. Dans le second cas, lorsque la nouvelle répartition induirait un changement objectif dans la politique elle-même, il sera vraisemblablement nécessaire d'en faire une loi distincte de manière à respecter l'unité de matière. Ce serait le cas par exemple si l'on modifiait les procédures d'adoption de planification territoriale en augmentant ou en réduisant la capacité des citoyens de saisir un référendum ou en modifiant les voies de recours.

Conformément à la loi-cadre, la réforme vise la neutralité financière au moment du changement de répartition. C'est pourquoi les communes et le canton devront procéder à un rééquilibrage de leur fiscalité pour compenser intégralement l'effet de cette réforme. Ce rééquilibrage sera assuré par une bascule fiscale qui garantira la neutralité de l'opération. Toutefois, entre l'adoption des nouvelles répartition de tâches et l'entrée en vigueur de cette bascule fiscale, la loi-cadre veut assurer que des tâches transférées du canton aux communes, ou des communes vers le canton, puissent être financées. C'est pourquoi elle instaure le principe d'un « fonds de régulation », qui est en réalité une ligne budgétaire par laquelle l'instance qui assumait une tâche dans le passé réserve les montants nécessaires pour les verser à celle qui l'assume selon la nouvelle répartition. Ce mécanisme, destiné à être de courte durée, est inspiré de celui qui a permis la réussite d'une réforme similaire dans le canton de Vaud.

En termes de chronologie, l'articulation de la réforme telle que prévue dans la loi-cadre était la suivante (sous réserve d'un 3<sup>e</sup> train de lois) :

1.	Dépôt au Grand Conseil du projet de loi-cadre (1 <sup>re</sup> étape)	janvier 2015
2.	Dépôt du 1er train de mesures (2e étape, le présent PL)	1er semestre 2015
3.	Dépôt du 2e train de mesures et de la loi sur la bascule fiscale (3e étape)	2e semestre 2015
4.	Débats au Grand Conseil sur la 1re et la 2e étape	2015 - 2016
5.	Débats au Grand Conseil sur la 3e 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

Les ambitions initiales sont toutefois ralenties par les nécessaires efforts de concertation avec les communes. C'est ainsi que le dépôt du premier train

de mesures (le présent projet de loi) n'a pas été possible avant le 2<sup>e</sup> semestre 2015. Ce délai s'est toutefois avéré fécond, puisqu'il a permis d'obtenir un consensus total entre le Conseil d'Etat et les communes.

### **Lien avec la future péréquation**

Le Conseil d'Etat a annoncé dès le début 2014 que la réforme de la répartition des tâches entre les communes et le canton serait traitée de manière distincte du dossier de la péréquation entre les communes et de l'imposition sur le lieu de domicile. En effet, bien que les communes soient concernées dans chacune de ces problématiques, celles-ci ne sont en réalité pas dépendantes l'une de l'autre.

La nouvelle répartition des tâches répond à l'impératif constitutionnel, qui assigne aux autorités un délai au 31 mai 2018 pour répartir les tâches entre communes et canton, selon les principes de « proximité, subsidiarité, transparence et efficacité ». Il ne s'agit pas forcément de transférer des tâches communales vers le canton, ou l'inverse, mais bien de définir qui doit assumer les tâches publiques. Cette réforme vise donc à clarifier les rôles respectifs du canton et des communes.

L'imposition sur le lieu de domicile, elle, répond à un tout autre enjeu. Il s'agit ici de modifier une répartition de l'impôt communal qui, aujourd'hui, privilégie la commune où s'exerce l'activité lucrative, au détriment de celle où réside le contribuable.

Enfin, la péréquation entre les communes est le troisième enjeu. Il s'agit de réduire, à terme, les écarts considérables de richesse entre les communes, qui amènent des situations extrêmement inéquitables. Comme le dispositif de péréquation entre les communes dépend aujourd'hui essentiellement de la répartition de l'impôt entre commune de résidence et commune où s'exerce l'activité lucrative, ces deux réformes doivent être abordées simultanément.

En revanche, la réforme de la répartition des tâches peut parfaitement se concevoir sans toucher aux mécanismes péréquatifs.

S'agissant de répartition des ressources, un autre questionnement a volontairement été laissé de côté par le Conseil d'Etat, à savoir le déséquilibre entre les ressources dont disposent les communes et celles dont dispose le canton. Le canton de Vaud, avant d'aborder sa propre réforme de la répartition des tâches entre les communes et le canton (Etacon), avait constaté un décalage similaire. Pour assainir les comptes du canton, le Grand Conseil vaudois a donc décidé d'augmenter la part de la facture sociale à la charge des communes. Contrairement à Genève, où la facture sociale est assumée totalement par le canton, les communes vaudoises assumaient

jusqu'au début des années 2000 33% de ces dépenses. En deux ans, ce taux est passé à 50%, soit un montant de quelque 688 millions pour l'exercice 2014.

Une telle réflexion n'est toutefois pas abordée dans le cadre de ce projet de loi, le Conseil d'Etat s'étant engagé, conformément aux dispositions de la loi-cadre (L 11585) adoptée le 24 septembre 2015 par le Grand Conseil, à la neutralité financière de la nouvelle répartition des tâches.

### **Rappel des premières propositions de répartition**

Le 29 octobre 2014, le Conseil d'Etat a mis en consultation auprès des communes, par l'entremise de l'ACG, une trentaine de propositions de nouvelle répartition des tâches répondant, de l'avis du Conseil d'Etat, aux principes constitutionnels de proximité, subsidiarité, transparence et efficacité. L'assemblée générale de l'ACG a accepté d'entrer en matière sur une dizaine d'entre elles, qui ont fait l'objet des négociations au sein du comité de pilotage ACG/Conseil d'Etat au premier semestre 2015, négociations qui aboutissent au présent projet de loi. Un certain nombre de thématiques débattues au cours du premier semestre 2015 n'ont toutefois pas abouti, notamment parce que les arbitrages ne sont pas encore terminés (en particulier pour les domaines du sport, de la culture et des loisirs ainsi que l'aide sociale d'urgence).

### **Concertation avec les communes**

Le Conseil d'Etat attache une importance toute particulière à la concertation avec les communes sur ce dossier. Ainsi, au cours du premier semestre 2015, le comité de pilotage ACG/Conseil d'Etat a-t-il tenu une séance par mois, auxquelles se sont ajoutées plusieurs séances au sein des commissions spécialisées de l'ACG, en présence des magistrats cantonaux concernés, en particulier concernant les politiques de formation, d'action sociale, d'aide aux personnes âgées, de mobilité, de santé, de culture, de loisirs et de sports. Pour le Conseil d'Etat toutefois, le principe de concertation et de négociation ne suppose pas a priori que l'on s'oblige, dans chaque domaine, à trouver un accord unanime, ce qui était à l'inverse une demande récurrente d'une partie des magistrats communaux. Par ailleurs, les difficultés rencontrées par l'ACG à trouver un consensus en son sein sont parfaitement compréhensibles, puisqu'elle doit composer avec 45 communes différentes, pour un total de 137 magistrats qui ont chacun leur sensibilité politique, leur expérience, et des enjeux qui peuvent varier du tout au tout

selon qu'ils gèrent une commune de taille modeste ou une ville, ou selon les réalités urbanistiques et sociales de leurs communes respectives.

Dès le début du processus, le Conseil d'Etat a rappelé qu'il restait responsable, institutionnellement, des relations avec le Grand Conseil qui seul, souverainement, procéderait aux arbitrages sur les projets de loi. Le présent projet de loi résulte toutefois d'une démarche de concertation et aboutit à des propositions soutenues à la fois par le Conseil d'Etat et par l'ACG. En effet, le présent projet de loi intègre la totalité des amendements demandés par l'ACG dans le cadre de la consultation conduite à la fin de l'été 2015.

D'une manière générale et malgré les difficultés inhérentes à ce type de projet, le Conseil d'Etat tient à saluer les efforts consentis par l'ACG pour étudier ses propositions de réformes. L'ACG a par ailleurs d'ores et déjà indiqué qu'elle fera également ses propres propositions en vue d'un 2<sup>e</sup> train de lois.

### **Délai constitutionnel et non-exhaustivité de la réforme**

La question du délai constitutionnel et de son applicabilité à la réforme de la répartition des tâches entre les communes et le canton a été évoquée à plusieurs reprises. Des divergences d'interprétation ont été mises à jour notamment dans le cadre de la consultation menée fin 2014 à propos du projet de loi-cadre, ainsi qu'au cours des travaux de la CACRI à propos du même projet de loi. Il importe ici de clarifier ce point.

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 Tanquerel, 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 prévus 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. » Cela dit, la Constitution ne prévoit pas de sanction en cas de non-aboutissement de la réforme. Il est donc exact que, d'un point de vue strictement juridique, il n'y aurait aucune conséquence directe et concrète si les autorités ne respectaient pas cette injonction. Toutefois, s'abstenir de travailler pour ce seul motif constituerait, de l'avis du Conseil d'Etat, une faute politique majeure, non seulement parce qu'on ne peut admettre que les autorités ignorent la charte fondamentale adoptée par le peuple, mais aussi

parce que la nouvelle répartition des tâches entre les communes et le canton est, précisément, le travail que l'on avait espéré de l'Assemblée constituante.

Ce travail est donc impératif pour des raisons politiques. C'est pourquoi 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. Tout cela doit nous permettre de servir mieux nos concitoyens, à moindre coût pour le contribuable. »

En revanche, rien n'exige que la réforme soit exhaustive. En effet, comme le confirment les professeurs Hottelier et Tanquerel, une absence de nouvelle réglementation dans un domaine donné ne conduirait pas à un vide juridique, mais simplement au prolongement du statu quo. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a choisi, pour le présent projet de loi et pour le second train de lois qui suivra, de n'aborder que les points à propos desquels une clarification des rôles entre les communes et le canton lui paraît non seulement utile, mais réalisable dans ce délai constitutionnel. La loi-cadre pourra servir pour des réformes ultérieures, si nécessaire.

Ce principe de non-exhaustivité de la réforme est important. En effet, dans le cadre des travaux de la CACRI, des propositions d'amendements défendaient une vision inverse. Ainsi, un amendement proposait que toute tâche qui n'était pas définie, dans le cadre de cette réforme, comme exclusive ou conjointe, devait être considérée tacitement comme complémentaire. Un autre amendement proposait que toute tâche non exclusive soit conjointe. Concrètement, cela signifierait que, au motif que la réforme de la répartition des tâches ne préciserait pas, par exemple, que la formation universitaire est une tâche exclusive du canton, les communes disposeraient automatiquement de compétences conjointes ou complémentaires dans ce domaine. Cette vision n'a pas été retenue par le Conseil d'Etat ni par la majorité de la CACRI, car elle contraindrait la présente réforme à redéfinir la totalité des activités de l'Etat au sens large. A cette ambition exhaustive, il a été préféré une démarche visant à se concentrer sur un certain nombre de domaines méritant examen, conformément aux recommandations du rapport du groupe de travail technique paritaire communes-canton, du 30 juin 2014.

Autrement dit, le Grand Conseil et le peuple ont bien jusqu'au 31 mai 2018 pour adopter une nouvelle répartition des tâches entre les communes et le canton. Si nous n'y parvenons pas, le statu quo continuera de prévaloir. Et



si nous y parvenons, cela ne signifie pas non plus que le processus doit s'achever à ce stade. De même, la présente réforme ne prétend pas à revoir la totalité des tâches de l'Etat, mais seulement celles pour lesquelles une meilleure répartition paraît pertinente et réaliste dans le cadre de ce délai.

## **Principes et loi-cadre**

L'article 133 de la Constitution genevoise et la loi-cadre sur la répartition des tâches fixent des principes et établissent des définitions dont le rappel est important pour la compréhension du présent projet de loi.

Les principes constitutionnels selon lesquels la répartition des tâches doit être définie sont les suivants : proximité, subsidiarité, transparence et efficacité. La loi-cadre les définit de manière détaillée, selon les définitions choisies par l'ACG dans le cadre de la consultation des communes menée fin 2014. De manière simplifiée, ces principes signifient que les tâches publiques doivent être exécutées au niveau le plus proche possible du citoyen, n'être exécutées par le canton que pour autant que cette exécution permette une meilleure lisibilité (transparence), efficacité et égalité de traitement. Une telle lecture suppose en réalité une véritable révolution copernicienne, dans un canton réputé fortement centralisateur en comparaison avec le reste de la Suisse.

Le présent projet de loi, de l'avis du Conseil d'Etat, répond probablement de manière insatisfaisante aux principes énoncés par la Constitution. Les propositions initiales faites par le Conseil d'Etat à l'automne 2014 auraient été de nature à renforcer sensiblement les compétences communales. Le résultat de la concertation conduite au premier semestre 2015 se révèle donc moins ambitieux et se limite pour l'essentiel à inscrire dans la loi des compétences que les communes exercent aujourd'hui déjà en partie. Il y a donc peu ou pas de véritable transfert de compétences, à l'exception des dispositions proposées en matière de mobilité. En matière d'action sociale et de soutien aux personnes âgées, le projet de loi procède malgré tout à une clarification des rôles qui peut s'avérer utile pour l'avenir, en évitant des enchevêtrements mais aussi et surtout en évitant des lacunes dans le dispositif social. On y reviendra dans le chapitre consacré au commentaire article par article.

La loi-cadre établit donc des définitions, ancre la notion d'un fonds de régulation permettant d'assurer de manière transitoire le financement de tâches transférées, prévoit le dispositif d'une ou de plusieurs bascules fiscales, et précise le rôle de la concertation avec les communes.

## **Définitions**

Les définitions établies par la loi-cadre ont été adoptées après consultation de l'ACG. Elles concernent à la fois les principes constitutionnels de proximité, subsidiarité, transparence et efficacité (ici, les définitions de la loi-cadre sont celles souhaitées par l'ACG dans le cadre de la consultation) et la définition des tâches « exclusives, conjointes et complémentaires » prévues elles aussi par la Constitution.

**Le principe de proximité** suppose que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche possible du citoyen. Cela signifie que la réforme doit, dans chaque domaine, tenter de renforcer les compétences des communes par rapport à la situation actuelle, sous réserve de notions d'efficacité ou de transparence.

**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. Ce principe, dans la droite ligne du précédent, précise qu'une cantonalisation ne doit être envisagée que si la qualité de la prestation ou l'égalité de traitement en sera améliorée.

**Le principe de transparence** suppose que la répartition des tâches repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen. Cela signifie en réalité qu'il faudrait tendre, autant que possible, à éviter les tâches enchevêtrées, les compétences conjointes ou complémentaires, et s'efforcer de définir des tâches exclusives.

**Le principe d'efficacité** suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter.

**Les tâches exclusives** sont celles qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées.

**Les tâches conjointes** sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination. Cette définition signifie que, dans certains domaines, une même tâche doit être impérativement assumée aux deux échelons, mais la loi doit indiquer clairement les compétences respectives des communes et du canton.

**Les tâches complémentaires** sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une ou plusieurs collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques. Il s'agit donc de tâches pour lesquelles la responsabilité incombe au canton ou aux communes, sans que cela empêche l'autre échelon d'entreprendre des actions dans ce domaine.

A ce propos, la Ville de Genève avait milité pour une définition différente, selon laquelle toutes les tâches qui ne seraient pas exclusives ou conjointes deviendraient automatiquement complémentaires. Le Conseil d'Etat a contesté cette définition, car elle contreviendrait à l'idée que la présente réforme ne doit pas impérativement aborder la totalité des tâches de manière exhaustive. La définition proposée par la Ville de Genève aurait fait courir le risque que chaque tâche non abordée par la réforme (par exemple la politique universitaire) devienne automatiquement une tâche complémentaire. Un tel mécanisme transformerait donc a priori toutes les tâches en tâches conjointes, ce qui serait contraire aux principes de transparence et d'efficacité voulus par la Constitution.

### *Neutralité financière et fonds de régulation*

La loi-cadre vise à assurer que la réforme de la répartition des tâches poursuive un objectif de clarification des rôles et de désenchevêtrement, voire de renforcement, des compétences municipales, en neutralisant l'impact financier de tels changements. Cela signifie que lorsqu'une tâche qui aurait été jusqu'ici assumée par le canton est transférée aux communes, celles-ci doivent simultanément recevoir les ressources leur permettant de financer cette tâche. La réciprocité vaut aussi lorsque des tâches sont transférées des communes vers le canton.

Ces garanties se font en deux temps. Au final, une fois que l'ensemble des transferts aura été décidé et sera devenu effectif, il s'agira de basculer les ressources fiscales au profit du niveau institutionnel qui se retrouve avec un solde de coûts plus élevé. Mais cette bascule fiscale n'intervient qu'au terme du processus; c'est pourquoi il est nécessaire, en attendant cette bascule fiscale, d'assurer le maintien des ressources liées aux tâches par un dispositif transitoire, celui du fonds de régulation. Ce mécanisme à double détente (fonds de régulation suivi d'une bascule fiscale) est totalement inspiré du dispositif qui avait été mis en œuvre dans le canton de Vaud.

Le fonds de régulation n'est pas un fonds avec personnalité juridique et une instance de gouvernance spécifique : il s'agit en réalité uniquement de lignes budgétaires et comptables. Pour illustrer le propos, imaginons que le canton transfère aux communes un ensemble de tâches qui, au dernier budget voté, représentent un coût total de 10 millions de francs. Au moment où la compétence est transférée aux communes, et en attendant que la bascule fiscale permette aux communes de percevoir ces 10 millions supplémentaires – somme que le canton ne percevrait plus – le canton verserait durant la période transitoire ces 10 millions annuels aux communes sous forme d'une

ligne budgétaire non modifiable. La répartition entre les communes de cette somme serait définie par les communes elles-mêmes.

Ce fonds de régulation doit permettre d'assurer le maintien d'une prestation en attendant que la bascule fiscale pérennise le transfert de ressources. Pour des raisons évidentes, il est souhaitable que ce fonds ne dure qu'une période limitée, car l'objectif est ensuite que les communes – respectivement le canton – puissent décider de la manière d'exercer leurs nouvelles compétences, ce qui peut influencer à la hausse ou à la baisse le coût de ces tâches.

En principe, le montant alloué à ce fonds de régulation restera stable pendant toute sa durée. Toutefois, un amendement à la loi-cadre a été adopté avec l'accord du Conseil d'Etat prévoyant que les montants alloués au fonds puissent être adaptés à la hausse ou à la baisse si le coût de la tâche varie de manière inhabituelle, imprévisible et indépendante des choix des autorités compétentes. Cela doit éviter, par exemple, qu'une prestation dont le coût doublerait de manière imprévue, par exemple des suites d'une catastrophe naturelle, doive être assumée par la nouvelle entité sans que celle qui en avait la responsabilité jusque-là ne soit impliquée dans ces surcoûts.

### *Neutralité financière et bascule fiscale*

La bascule fiscale, pour sa part, est prévue en des termes encore relativement souples dans la loi-cadre, puisque nous ne savons pas à ce stade quelles tâches seront finalement transférées, ni pour quel coût global. On ne peut exclure pour l'instant que la nouvelle répartition n'entraîne que peu de véritables transferts de compétences, ou alors des transferts de compétences relativement peu onéreuses, ce qui pourrait conduire à une bascule très modeste. Il est possible également que les communes se voient attribuer un nombre significatif de nouvelles compétences, et que quelques-unes seulement soient transférées au canton, mais que le coût de celles-ci soit nettement supérieur au coût de celles transférées aux communes. Autrement dit : on ignore pour l'instant combien de tâches seront transférées, pour quel coût, et si la somme de ces transferts devra conduire à une bascule augmentant les ressources du canton et réduisant celles des communes, ou l'inverse.

Ces incertitudes ont donc incité le Conseil d'Etat – et le Grand Conseil – à laisser la plus grande latitude possible pour la mise en place de cette bascule. Ainsi, il est question « d'une bascule fiscale » et non de « la bascule fiscale », ce qui permet d'envisager plusieurs bascules si cela s'avère nécessaire. De même, il est question de « fiscalité ajustée à la hausse ou à la baisse » et non

de « centimes additionnels ajustés à la hausse ou à la baisse », car il est important de se donner les moyens d'agir sur d'autres outils que les seuls centimes (dont le rendement diffère entre les communes, mais aussi entre les communes et le canton, pour de multiples raisons) de manière à éviter d'éventuels effets pervers résultant de la différence de capacité contributive des communes. L'objectif de la loi-cadre est en effet d'assurer la neutralité financière de cette bascule, tant pour les contribuables que pour les collectivités publiques, et il s'agira donc de prévoir un dispositif empêchant qu'un transfert symétrique de centimes additionnels aggrave les écarts de richesse entre les communes, ou conduise certains contribuables à subir des hausses d'impôts.

Les principes que la loi-cadre fixe à propos de cette bascule sont les suivants :

- la bascule « compense entièrement » les transferts de compétences, ce qui signifie qu'elle n'entraîne aucune perte de ressources pour les collectivités publiques;
- la bascule concerne « la fiscalité » et non exclusivement l'impôt sur les personnes physiques, ou celui sur les personnes morales, et peut donc se concevoir par un ensemble de mesures correspondant aux tâches transférées;
- cette bascule résulte d'une concertation entre les communes et le Conseil d'Etat, la Cour des comptes pouvant être sollicitée en cas d'échec de cette concertation;
- la bascule sera fixée dans une loi cantonale, pouvant donc faire l'objet d'un référendum facilité au plan cantonal, mais ne pourra à l'inverse faire l'objet d'un référendum municipal.

Ce dernier point est important, car il doit éviter que, dans le cas où la bascule devait conduire à réduire la fiscalité cantonale pour augmenter en symétrie la fiscalité communale, une commune se voie priver, par voie de référendum municipal, des ressources nécessaires au financement des tâches qui lui seraient transférées. Cela n'entrave toutefois pas l'autonomie fiscale des communes, qui gardent ensuite la latitude d'adapter leur fiscalité, à la hausse ou à la baisse, comme c'est le cas aujourd'hui.

## *Concertation*

La loi-cadre s'appuie en de nombreux points sur le principe de concertation entre les communes et le canton. La CACRI a écarté ou modifié des amendements qui auraient conduit à remplacer la notion de concertation par l'obligation de consensus ou d'accord entre le canton et les communes. Certains amendements auraient même contraint le Grand Conseil à procéder à son tour à une consultation « des communes, plus particulièrement des organes représentatifs, dont l'ACG, ainsi que les communes individuelles particulièrement touchées par les projets de décision concernés », alors que cette consultation est déjà effectuée par le Conseil d'Etat.

La démarche de concertation telle que prévue dans le cadre de cette réforme a été la suivante :

- engagement du Conseil d'Etat à mettre en place un comité de pilotage politique paritaire ACG/Conseil d'Etat pour conduire la réforme;
- création d'un groupe de travail technique paritaire canton-communes pour procéder à l'inventaire des tâches méritant examen en vue d'une nouvelle répartition;
- définition conjointe du calendrier de la réforme (par décision du comité de pilotage du 29 juin 2014);
- consultation des communes, via l'ACG, sur l'avant-projet de loi-cadre et sur les propositions de nouvelle répartition en novembre-décembre 2014;
- négociation au sein du comité de pilotage politique paritaire ACG/Conseil d'Etat et au sein des commissions spécialisées de l'ACG sur la dizaine de propositions à propos desquelles l'assemblée de l'ACG avait accepté l'entrée en matière;
- élaboration, sur la base de ces négociations, du présent projet de loi portant sur le 1<sup>er</sup> train de mesures;
- négociations prévues au second semestre 2015 en vue d'un second train de mesures;
- au moment de l'entrée en vigueur de la loi-cadre, une planification est effectuée par le Conseil d'Etat en concertation avec les communes (art. 6 de la loi-cadre);
- l'évaluation du coût des tâches transférées peut être contestée devant la Cour des comptes;
- la bascule fiscale résulte d'une concertation avec les communes.

Le Conseil d'Etat est en effet convaincu qu'une telle réforme doit, idéalement, se faire d'entente entre les communes et le canton. Toutefois, il

ne peut exclure des désaccords entre communes, ou entre le canton et les communes, sur certains points précis et ne veut donc pas limiter la liberté de décision du Grand Conseil en remplaçant le principe de concertation par l'obligation de consensus.

## COMMENTAIRE PAR POLITIQUE PUBLIQUE ET PAR ARTICLE

### Chapitre I Politique publique A (Formation)

Actuellement, l'accueil parascolaire des élèves des classes primaires est assuré par le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP), constitué en 1994 par le canton et les communes intéressées. Le GIAP a pour but de prendre en charge les élèves du degré primaire dans les communes faisant partie du groupement inscrits à l'accueil de midi, de l'après-midi et, selon les besoins, le matin, durant les jours scolaires.

Le GIAP rassemble à ce jour 42 communes. Le canton est membre du groupement, siège au sein de son conseil et de son comité, et contribue à ses charges à hauteur de 10%. Seules les communes de Soral, Laconnex et Cartigny n'en font pas partie : des prestations d'accueil parascolaire y sont toutefois organisées par le biais d'associations privées bénéficiant de subventions communales.

Le présent projet de loi prévoit que l'accueil parascolaire relève désormais de la compétence exclusive des communes. Dans ce sens, la part du financement du canton au GIAP est transférée. Pour le budget 2015, les coûts se composent de 4,325 millions de francs à charge du canton auxquels s'ajoutent 100 000 francs versés à titre de complément budgétaire du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) pour le surcoût engendré par le nombre d'animateurs-trices parascolaires pour la prise en charge des élèves de l'enseignement spécialisé (convention GIAP-DIP/OMP).

Conformément aux statuts actuels du GIAP, le canton, représenté par le DIP, est garant de la dimension éducative de la prise en charge des enfants. Avec la fin du financement du canton, une représentation du DIP au sein de l'organe exécutif du GIAP, à savoir le comité responsable notamment du maintien de la qualité de la prise en charge sur le plan éducatif, devra être maintenue. Cette participation, dont les modalités devront être précisées dans les nouveaux statuts, vise à veiller à la qualité des prestations ainsi qu'à favoriser la circulation de l'information et la concertation entre le GIAP, la

direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) et les établissements ainsi que la Fondation pour l'animation socio-culturelle (FASe).

Conformément à l'article 91, alinéa 1, lettre g, de la loi sur l'administration des communes, les statuts du GIAP devront être approuvés par le Conseil d'Etat, le canton ne siégeant plus au sein du conseil du groupement.

Enfin, le futur projet de loi sur l'accueil à journée continue, qui devrait être adopté prochainement par le Conseil d'Etat, tiendra compte de la compétence exclusive des communes en ce qui concerne l'accueil des élèves du degré primaire. Ce projet constituera la loi d'application de l'article 204 de la Constitution qui précise que les enfants qui suivent leur scolarité dans l'enseignement public bénéficient d'un accueil à journée continue, chaque jour scolaire.

### ***Art. 1***            ***Accueil parascolaire***

Le terme d'accueil parascolaire se réfère à l'article 204 de la Constitution genevoise, du 14 octobre 2012.

L'article 1 du projet de loi précise que les communes ont la responsabilité exclusive de l'accueil des élèves du degré primaire de l'enseignement public.

## **Chapitre II**            **Politique publique C (Action sociale)**

### ***Art. 2***            ***Prestations sociales financières***

#### ***Alinéa 1***

Le présent article maintient le statu quo dans le domaine de l'octroi des prestations sociales. Contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres cantons, qui connaissent un partage des compétences entre les communes et le canton au sens où les communes participent au financement des prestations sociales ou versent directement des prestations, le canton de Genève verse et finance de manière exclusive la quasi-totalité des prestations sociales.

Dans un but de simplification et afin d'assurer une cohérence et une homogénéité dans le versement des prestations sur l'ensemble du territoire cantonal, le présent projet de loi propose de maintenir cette compétence exclusive du canton. Une telle répartition est particulièrement justifiée pour un canton urbain qui ne connaît pas de différences locales notables nécessitant des réponses particulières. De plus, celle-ci permet de garantir le respect de l'égalité de traitement de tous les habitants du canton dans ce domaine sensible.



Les lois en vigueur régissant les prestations sociales visées par le projet de loi n'ont pas besoin d'être adaptées, puisque, sur leur base, le canton exerce d'ores et déjà sa compétence en la matière.

#### *Alinéa 2*

Le projet de loi propose que les communes puissent soutenir leurs habitants par des aides financières ponctuelles dans des situations spécifiques, en cas de besoins particuliers ou d'urgence non couverts par le périmètre des lois fédérales ou cantonales.

#### *Alinéa 3*

Le fait que la Ville de Genève verse des prestations complémentaires municipales aux rentiers AVS/AI qui perçoivent déjà des prestations complémentaires fédérales et cantonales pose des problèmes d'équité et d'efficacité. Il accroît par ailleurs des effets de seuil résultant de la législation fédérale sur les prestations complémentaires, ses bénéficiaires se voyant en sus offrir la totalité des primes d'assurance-maladie et des frais médicaux, les frais dentaires, la redevance SSR et l'abonnement aux transports publics, avantages dont sont privées les personnes qui ne perçoivent pas de prestations complémentaires.

Toutefois et malgré la contradiction avec l'alinéa 1 de cet article, le présent projet de loi se propose de permettre le maintien de cette pratique de la Ville de Genève. En effet, le Conseil d'Etat a estimé que, bien qu'elle constitue une redondance entre l'action sociale du canton et celle de la commune, elle n'entravait pas directement l'action cantonale. En outre, le but de la présente réforme de la répartition des tâches est bien d'améliorer la lisibilité des prestations pour les citoyens, mais en aucun cas de réduire ces prestations.

#### *Alinéa 4*

Cet alinéa, en lien avec la modification de l'article 19 de la loi relative à l'office cantonal des assurances sociales (LOCAS), permet de simplifier considérablement le travail administratif qui existe actuellement, puisque l'office cantonal des assurances sociales doit chaque année refacturer aux communes les 50% des montants consacrés à cette dépense, montant dont la somme totale reste inférieure à 2 millions de francs.

### **Art. 3** *Financement des locaux*

Cette disposition prévoit que l'Hospice général est titulaire des baux à loyer ou des droits réels ou personnels sur les locaux nécessaires à l'exercice des tâches qui lui sont attribuées. Cette disposition permettra aux institutions de définir des locaux adéquats pour leurs besoins, contrairement à ce qui prévaut aujourd'hui. Le financement des locaux revient au canton exclusivement, afin de supprimer les flux financiers actuels compliqués et insatisfaisants.

## **Chapitre III** **Politique publique D (Personnes âgées)**

Ces dispositions décrivent les tâches du canton et des communes de façon claire pour ce qui concerne les personnes à domicile. La distinction se fait essentiellement entre les prestations aux personnes nécessitant des soins selon la loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile (LSDom), de compétence cantonale, et les prestations aux personnes ne nécessitant pas de tels soins, de compétence communale

### **Art. 4** *Politique en faveur des personnes âgées*

#### *Alinéas 1 à 5*

Ces alinéas décrivent les tâches du canton et des communes de façon claire pour ce qui concerne les personnes à domicile. La distinction se fait essentiellement entre les prestations aux personnes nécessitant des soins selon la LSDom, de compétence cantonale, et les prestations aux personnes ne nécessitant pas de tels soins, de compétence communale.

Ainsi, les communes sont exclusivement compétentes pour les tâches de proximité comme, par exemple, favoriser la participation des personnes âgées dans tous les domaines de la vie sociale, lutter contre leur isolement, les soutenir dans les tâches quotidiennes (faire les courses, aide ménagère), les informer, les soutenir dans leurs démarches administratives. Dans ce contexte, les communes contribueront au maintien à domicile par des prestations en amont de situations plus complexes nécessitant l'intervention du réseau de soins.

Il est également prévu que les communes puissent déléguer tout ou partie de l'exécution de ces tâches à une autre commune ou à une organisation publique ou privée (IMAD, Croix-Rouge genevoise, Pro Senectute, OSEO, etc.).

En ce qui concerne le canton, il est exclusivement compétent pour les prestations de soins à domicile et les prestations liées.

Il est également compétent pour les actions permettant de préserver l'autonomie de personnes nécessitant ce type de prestations par le biais de suppléance parentale, l'alimentation et la sécurité à domicile, les prestations d'aide au ménage à domicile pour autant que les besoins requis aient fait l'objet d'une évaluation, les prestations de soutien et d'accompagnement aux proches aidants. Il est important que le canton puisse maîtriser ces prestations, dans la mesure où leur prise en charge imparfaite aurait un impact direct sur les coûts de prise en charge tant hospitalière qu'en EMS dont le canton est exclusivement responsable.

#### *Alinéas 6 et 7*

Il est rappelé que le canton est compétent pour assurer la prise en charge en institution des personnes âgées. Dans ce cadre, le canton est responsable de la planification des structures nécessaires et adéquates avec un nombre de places suffisant pour l'ensemble des besoins des habitants du canton. Dans l'exercice de cette compétence, le canton a notamment la tâche de définir les conditions d'exploitation de ces institutions, de définir les critères d'admission, d'assurer leur surveillance et leur subventionnement.

#### *Alinéa 8, lettres a et b*

Pour les personnes âgées, le canton exerce d'ores et déjà ces compétences sur la base de la loi sur la gestion des établissements pour personnes âgées, du 4 décembre 2009. Cette loi correspond à la répartition des compétences proposée par le présent projet et n'a dès lors pas besoin d'être adaptée.

#### *Alinéa 8, lettres c à e*

Il est rappelé que le canton est responsable de la planification des immeubles avec encadrement pour personnes âgées, les foyers de jour et de nuit, les unités d'accueil temporaires de répit et les unités d'accueil temporaires médicalisées, comme cela ressort déjà aujourd'hui de la LSDom sur le réseau de soins et le maintien à domicile du 26 juin 2008. Même si la planification des structures mentionnées à l'alinéa 8 est réservée au canton, les communes conservent bien évidemment la possibilité de financer toute ou partie desdites structures, d'en être propriétaires de manière directe ou par le biais de fondations.

### **Art. 5**                    **Financement des locaux**

Cette disposition prévoit que l'Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile (IMAD) est titulaire des baux à loyer ou des droits réels ou personnels sur les locaux nécessaires à l'exercice des tâches qui lui sont attribuées. Cette disposition permettra aux institutions de définir des locaux adéquats pour leurs besoins, contrairement à ce qui prévaut aujourd'hui. Le financement des locaux revient au canton exclusivement, afin de supprimer les flux financiers actuels compliqués et insatisfaisants.

### **Art. 6**                    **Surveillance par le canton**

Cette disposition prévoit que si une commune n'exécute pas une tâche qui lui a été attribuée dans le domaine de l'aide aux personnes âgées, le canton lui fixe un délai pour y remédier. Cette disposition permettra au département chargé de la politique en faveur des personnes âgées d'assurer que les prestations soient équitablement délivrées dans les communes et de signaler des failles éventuelles en amont du réseau de soins. La loi sur l'administration des communes donne par ailleurs les instruments nécessaires, en cas de persistance de la lacune, pour assurer la délivrance de la prestation.

## **Chapitre V**            **Politique publique J (Mobilité)**

### **Art. 7**                    **Réglementations locales du trafic à caractère mineur**

Actuellement, le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (ci-après : DETA) est compétent en matière de gestion de la circulation, notamment pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes.

Toute réglementation locale du trafic non limitée dans le temps est précédée d'une enquête publique, qui fait l'objet d'une publication dans la FAO.

Les projets de réglementation locale du trafic sont soumis, à titre consultatif, au préavis des communes, des divers départements cantonaux et des organismes intéressés.

En particulier, les interdictions ou restrictions importantes de circuler et de parquer dans des zones d'intense activité commerciale font l'objet d'un préavis du département de la sécurité et de l'économie.

A noter que cette délégation est déjà pratiquée par d'autres cantons, comme Zurich, Berne, Vaud et Neuchâtel.

Dans le cadre de la réforme de la répartition des tâches communes-canton, le DETA, soit pour lui la direction générale des transports (ci-après :

DGT), a examiné la possibilité d'optimiser la répartition des compétences pour les réglementations locales du trafic dites mineures.

Le DETA entend, par réglementations locales du trafic mineures, les mesures suivantes :

- signaux non prescriptifs : signaux de danger;
- signaux d'indication n'impliquant pas des règles de comportement : par exemple indication de la localité sur route secondaire;
- tous les signaux et marquages n'impliquant aucune décision formelle ni aucune publication : par exemple hauteur maximale, etc.

A cela, s'ajoute :

- le marquage d'une case livraison;
- la pose d'un miroir (à un accès privé ou postérieurement à la pose d'un signal « STOP »);
- le marquage de places handicapées (limité ou non dans le temps / transformation de zone bleue);
- le jalonnement local.

Aussi, en vue de procéder à une véritable délégation de compétence aux communes, il conviendra de modifier le règlement d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (RaLCR) en vue d'y inscrire cette nouvelle compétence communale concernant des mesures qui en définitive n'exigent généralement pas la prise d'arrêté, les signaux de prescription ou de priorité devant respecter l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière (mise en place après décision exécutoire de la DGT).

Les discussions se poursuivent avec les communes, dans l'attente notamment d'un rapport de la Cour des comptes sur l'entretien du réseau routier, afin de déterminer s'il est possible d'attribuer aux communes, dans les prochains trains de lois, des compétences supplémentaires conformément aux principes constitutionnels de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.

## **Chapitre V      Dispositions finales et transitoires**

### ***Art. 8            Transfert des tâches***

La présente disposition se réfère aux mécanismes institués par la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT) en identifiant les dispositions entraînant des transferts de ressources.

## **Modifications à d'autres lois**

### **Loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940 (LIP – C 1 10)**

#### ***Art. 31, al. 1 (nouvelle teneur), al. 4 nouveau***

Les dispositions de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, concernant les groupements intercommunaux s'appliquent au GIAP. Le canton ne siégeant plus au sein de l'organe suprême du groupement, les statuts du GIAP seront soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

#### ***Art. 33 (nouvelle teneur)***

Cet article précise que le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire est financé par les communes. Le canton ne participant plus au financement du GIAP, les alinéas 3 et 4 sont abrogés.

### **Loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 (LIP – C 1 10 – 11470)**

La LIP a fait l'objet d'une refonte, adoptée tout récemment par le Grand Conseil, mais dont la date d'entrée en vigueur n'est pas encore connue. Dans ce cadre, les articles 31 et 33 sont devenus respectivement les articles 111 et 113. Il convient donc d'adapter également ces deux articles.

### **Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, du 18 décembre 1987 (LaLCR, H 1 05)**

#### ***Art. 2, al. 3 (nouveau)***

Par voie de règlement, le Conseil d'Etat peut déléguer, pour certaines catégories de signaux et marquages, les compétences du département aux communes.

### **Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007 (LIASI – J 4 04)**

#### ***Art. 4, al. 4***

Tout comme pour le nouvel article 28A de la LIMAD, il s'agit ici de supprimer le financement communal avec subventionnement cantonal des locaux de l'Hospice général, qui entraîne des flux financiers complexes et

insatisfaisants. Cette suppression sera compensée par le fonds de régulation puis par la bascule fiscale afin d'assurer la neutralité de l'opération.

## **Loi relative à l'office cantonal des assurances sociales, du 20 septembre 2002 (LOCAS – J 4 18)**

### ***Art. 19, al. 2***

Aujourd'hui, cette prestation est assurée par le canton, qui en refacture la moitié à la commune de domicile. Les sommes concernées sont faibles mais supposent un enchevêtrement administratif important. La proposition supprime cet enchevêtrement en appliquant le principe prévu à l'article 2 du présent projet de loi, à savoir la compétence cantonale en matière de prestations sociales financières.

## **Loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile, du 26 juin 2008 (LSDom – K 1 06)**

### ***Art. 4, al. 1 et 2***

Compte tenu du fait que la répartition des compétences entre le canton et les communes sera désormais réglée par une loi spécifique, il se justifie d'y faire référence. En conséquence, les dispositions spéciales de la LSDom concernant une telle répartition peuvent être abrogées.

A noter que sur la question des locaux utilisés par les organismes d'aide et de soins à domicile, ceux-ci seront désormais exclusivement financés par le canton (art. 3 et 5 du présent projet de loi). De plus, les organismes susmentionnés seront dorénavant titulaires des baux à loyer ou des droits réels ou personnels sur ces locaux. S'agissant de l'imad, une disposition particulière rappelant ces principes est introduite dans sa loi spéciale (art. 28A nouveau de la loi sur l'institution de maintien, d'aide et de soins à domicile, du 18 mars 2011).

Il est par ailleurs précisé que les communes sont exclusivement compétentes pour les tâches de proximité.

### ***Art. 18, al. 1 et 3***

Avec l'entrée en vigueur de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, du 24 septembre 2015, ainsi que du présent projet de loi, il s'agit de clarifier les compétences dévolues aux communes et au canton en matière notamment d'aide et de soins à domicile. Aussi, l'occasion est saisie de mentionner les articles topiques de l'ordonnance fédérale sur les

prestations de l'assurance des soins, du 29 septembre 1995, suite notamment à l'entrée en vigueur du financement des soins longue durée.

Il est également choisi de rappeler expressément la possibilité pour les communes de déléguer l'exécution des tâches leur revenant de manière exclusive à des organisations publiques ou privées. Ces tâches ne figurent ainsi pas au catalogue du présent article, mais pourront sans autre être exécutées par les organisations d'aide et de soins à domicile grâce aux bases légales expresses le permettant.

## **Loi sur l'Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile du 18 mars 2011 (LIMAD - K 1 07)**

*Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2(nouveau, les al. 2 à 4 anciens devenant les al. 3 à 5)*

Il s'agit de préciser les prestations offertes par l'IMAD en raison de la répartition des compétences entre les communes et le canton dans le cadre du présent projet de loi.

*Art. 26, al. 3 (abrogé), al. 4 (nouvelle teneur)*

Avec l'entrée en vigueur de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, du 24 septembre 2015, et le présent projet de loi, le canton financera dorénavant exclusivement les locaux des organismes de soins à domicile. Dans ce cadre, il se justifie de prévoir un article nouveau spécifique sur le sujet (art. 28A) et d'abroger les dispositions actuelles.

*Art. 28, al. 3 et 4 (abrogés, l'al. 5 ancien devenant l'al. 3)*

Les structures intermédiaires pour un accueil de jour-nuit ou un séjour de courte durée deviennent désormais une tâche exclusivement cantonale. La participation communale à la mise à disposition des locaux est donc également supprimée. Les montants concernés devront être compensés par un versement des communes au fonds de régulation.

*Art. 28A*

Tel qu'indiqué précédemment, il se justifie de prévoir un article spécifique suite à l'entrée en vigueur de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, du 24 septembre 2015, et le présent projet de loi, s'agissant de la collaboration entre l'IMAD et les communes sur les locaux utilisés pour la délivrance des prestations. Le présent article en fixe les contours.



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

Annexe :

*Préavis financier (art. 30 RPFCEB – D 1 05.04)*

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET**  
**Projet de loi sur la répartition des tâches entre le canton et les communes (1er train)**

Projet présenté par le département Présidentiel

(montants annuels, en mils de F)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	dès 2023
<b>TOTAL charges de fonctionnement</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
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
<b>TOTAL revenus de fonctionnement</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>RESULTAT NET</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>FONCTIONNEMENT</b>								

Remarques :

Conformément à la loi-cadre, la réforme vise la neutralité financière qui sera assurée dans un premier temps par le principe d'un "fonds de régulation" puis par une bascule fiscale au terme du processus.

Date et signature du responsable financier :

16.5.10.2015 