

*Date de dépôt : 14 octobre 2015*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

**à la question écrite de M. Boris Calame : Dans le cadre de la répartition des tâches de l'Etat<sup>1</sup> : Quelle est la volonté du Conseil d'Etat pour engager [enfin] un véritable processus de concertation et de consultation avec les communes ?**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 18 septembre 2015, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite ordinaire qui a la teneur suivante :

### ***Introduction***

*La « mission » donnée aux collectivités publiques, pour préciser la répartition des tâches de l'Etat, est de nature constitutionnelle. Dans les travaux de l'Assemblée constituante, qui ont mené à la constitution du 14 octobre 2012 de la République et canton de Genève, il est apparu rapidement qu'il ne serait pas possible de traiter correctement de cette thématique sans une étroite concertation avec le canton et les communes.*

*Le Conseil d'Etat s'est emparé très logiquement du sujet afin de concrétiser l'article 133 de notre constitution, qui précise que « La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité (al. 1) », « 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 (al. 2) » et enfin « Le canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes (al. 3) ». Pour ce faire, il est indispensable de respecter aussi les autres dispositions de notre constitution, notamment en matière de concertation*

---

<sup>1</sup> *Définition constitutionnelle de l'Etat (Cst-GE, art. 148, al. 1) : « 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. »*

(Cst-GE, art. 11, al. 1<sup>2</sup>, et art. 135, al. 1 et 2<sup>3</sup>) et de consultation (Cst-GE, art. 110<sup>4</sup>), ceci étant pour assurer l'autonomie communale qui est garantie par notre constitution (Cst-GE, art. 132, al. 2<sup>5</sup>).

### **De la concertation à la consultation**

*Dans le processus mené par le canton, qui se doit d'être respectueux des partenaires institutionnels que sont les communes, il est indispensable que celui-ci mette en place une façon de dialoguer avec celles-ci et de véritablement les écouter.*

*Actuellement, nous constatons un Conseil d'Etat frileux, qui n'a pas engagé de véritable processus de concertation, dès le début de la démarche qu'il a engagée. Au vu de la dynamique actuelle, quelques doutes assaillent un bon nombre de politiques et de citoyen-ne-s sur l'intérêt voire la volonté du Conseil d'Etat de faire aboutir, avec les communes, le sujet d'une meilleure répartition des tâches de l'Etat entre le canton et les communes.*

*Nous savons toutes et tous qu'un projet du canton qui se ferait contre les communes et/ou n'en recevrait pas l'aval n'a aucune chance d'aboutir devant le peuple. La clarification et/ou la redéfinition de la répartition des tâches est d'une importance politique particulière. Les velléités des un-e-s sur les prérogatives et moyens financiers des autres ne sont plus à démontrer à Genève. Une histoire de prestige, d'ego ou encore une recherche de pouvoir... ?*

*La nouvelle constitution a été définie comme un tout, il n'est pas possible de prétendre à une démarche aussi complexe, pareillement impactante et importante que celle de la clarification des tâches de l'Etat, sans mettre en œuvre les outils constitutionnels qui sont liés. Notre charte fondamentale oblige l'Etat, soit le canton, les communes et les institutions de droit public, à une plus grande écoute des un-e-s envers les autres, mais aussi à une véritable prise en considération des positions exprimées.*

---

<sup>2</sup> Devoir d'information (Cst-GE, art. 11, al. 1) : « L'Etat informe largement, consulte régulièrement et met en place des cadres de concertation. »

<sup>3</sup> Processus de concertation (Cst-GE, art. 135, al. 2) : « [L'Etat] met en place un processus de concertation avec les communes, dès le début de la procédure de planification et de décision. »

<sup>4</sup> Consultation (Cst-GE, art. 110) : « Les communes, les partis politiques et les milieux représentatifs sont invités à se prononcer lors des travaux préparatoires concernant des actes législatifs et des conventions intercantionales importants, ainsi que sur les autres projets de grande portée. »

<sup>5</sup> Statut des communes (Cst-GE, art. 132, al. 2) : « Leur autonomie [des communes] est garantie dans les limites de la constitution et de la loi. »

*Les démarches engagées actuellement par le canton auprès des communes sont trop peu attentives, participatives ou encore intégratives de la réalité de celles-ci. Est-ce là une affirmation dirigiste du canton sur les communes, une volonté de limitation complémentaire de la [déjà trop] faible marge de manœuvre des communes genevoises ou encore d'empêcher au maximum l'expression de proximité ?*

*Pourtant, la concertation devrait être aux prémices de tout projet d'une certaine importance, la consultation quant à elle doit permettre de tester, auprès des partenaires et de la population, la faisabilité et l'acceptabilité dudit projet. Tout au long du processus, seuls le dialogue, clef de la réussite, et le respect des partenaires peuvent permettre une démarche constructive et réaliste au service de la population.*

*Notre constitution oblige le canton à inviter toutes les communes du canton à se prononcer lors des travaux préparatoires concernant des actes législatifs d'importance et autres projets de grande portée (Cst-GE, art. 110). Ce n'est pas une consultation par délégation et obligatoirement réductrice de la seule ACG (Association des Communes Genevoises) et/ou de la nouvelle UVG (Union des Villes Genevoises) qui pourra permettre de réaliser cette obligation.*

### **Questions :**

*De ces réalités et autres contraintes, mes questions au Conseil d'Etat sont les suivantes :*

- 1. Dans le cadre du processus engagé en matière de répartition des tâches de l'Etat, quelle est la façon que le Conseil d'Etat entend mettre en place afin d'assurer la concertation et la consultation avec toutes les communes ?*
- 2. Du moment où les enjeux liés à une « meilleure » répartition des tâches de l'Etat auront un [potentiel] impact considérable sur les collectivités publiques, tant au niveau des prérogatives que des charges de financement de celles-ci, le Conseil d'Etat a une obligation constitutionnelle de mettre en place un système de consultation de toutes les communes, mais aussi des partis politiques et des milieux représentatifs. De quelle façon le Conseil d'Etat entend-il alors mettre en œuvre ladite obligation tout en respectant l'organisation et l'autonomie communale ?*

3. *Pour assurer que la démarche citoyenne liée à l'obligation constitutionnelle puisse se réaliser en matière de consultation et principalement d'information à la population, quelle publicité va être donnée par le Conseil d'Etat aux projets et travaux en cours ?*
4. *Pour assurer une acceptation ultérieure, par la population, de la répartition des tâches de l'Etat, le Conseil d'Etat entend-il rendre public le résultat des consultations obligatoires, soit permettre aussi aux administré-e-s de connaître les positions défendues par leurs autorités communales ?*

*Je remercie par avance le Conseil d'Etat pour ses réponses et toutes les démarches qui pourront permettre de respecter les principes constitutionnels qui guident l'action de l'Etat.*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La question écrite comprenant en réalité quatre questions, il y sera répondu successivement.

1. *Dans le cadre du processus engagé en matière de répartition des tâches de l'Etat, quelle est la façon que le Conseil d'Etat entend mettre en place afin d'assurer la concertation et la consultation avec toutes les communes ?*

Le Conseil d'Etat attache une importance toute particulière à la concertation avec les communes dans le cadre de ce processus. En application de l'article 2, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes (LAC – B 6 05), du 13 avril 1984, « lorsqu'un projet de portée législative ou réglementaire de rang cantonal concerne spécifiquement une ou plusieurs communes, l'Association des communes genevoises (ACG), la Ville de Genève et les communes particulièrement concernées sont en règle générale consultées. »

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a adopté les démarches suivantes :

- Le 3 mars 2014, le président du Conseil d'Etat s'est rendu auprès du comité de l'ACG pour l'informer de la volonté du Conseil d'Etat de constituer un comité de pilotage politique paritaire ACG-Conseil d'Etat, comité de pilotage qui a été formellement constitué le 29 avril 2014. Ce comité de pilotage, réunissant une délégation du Conseil d'Etat et le comité de l'ACG, a déjà tenu, à ce jour, 13 séances depuis celle du 29 juin 2014.

- A ces séances de comité de pilotage s'ajoutent des séances avec l'ensemble des magistrats communaux intéressés, organisées sous l'égide de l'ACG, auxquelles participent la conseillère d'Etat et les conseillers d'Etat concernés par les politiques publiques débattues, ainsi que des membres de leur état-major.
- En outre, le président du Conseil d'Etat a systématiquement accepté les invitations des conseils municipaux qui souhaitent débattre en sa présence des enjeux de cette réforme.
- Enfin, le Conseil d'Etat mène régulièrement des entretiens avec les magistrats d'autres communes particulièrement concernées par les réformes envisagées, notamment la Ville de Genève.
- Par ailleurs et conformément aux échéances décidées par le comité de pilotage ACG-Conseil d'Etat le 29 juin 2014, le Conseil d'Etat a mis en consultation auprès des communes l'avant-projet de loi-cadre sur la répartition des tâches ainsi qu'une trentaine de propositions de nouvelles répartitions. A l'issue de cette consultation, lancée le 29 octobre 2014, le Conseil d'Etat a sensiblement modifié son avant-projet en y intégrant la plupart des observations émises par les communes en vue du dépôt du PL 11585, qui vient d'être traité par le Grand Conseil lors de sa session du 24 septembre 2015.
- Ce texte législatif précise par ailleurs à quelles étapes la concertation sera nécessaire dans toute la réforme.
- De même, le premier train de réformes issu de la concertation menée au 1<sup>er</sup> semestre 2015 a été mis en consultation auprès des communes le 31 août 2015 pour être déposé au Grand Conseil fin septembre. Ce premier train de réformes s'est limité aux questions sur lesquelles un consensus a pu être trouvé entre le Conseil d'Etat et les communes.

S'agissant de prochains trains de lois, le Conseil d'Etat continuera de s'efforcer à trouver un consensus, convaincu qu'un tel consensus renforce les chances de succès de tout projet législatif. Cela dit, il n'entend pas s'interdire de proposer au Grand Conseil des réformes qui ne seraient pas parvenues à réunir l'aval unanime des communes.

Enfin, le Conseil d'Etat se doit ici de préciser que, s'agissant de réformes législatives, le Grand Conseil est ici le seul véritable arbitre et c'est à lui qu'il appartiendra de trancher, puis cas échéant au peuple.

- 2. *Du moment où les enjeux liés à une « meilleure » répartition des tâches de l'Etat auront un [potentiel] impact considérable sur les collectivités publiques, tant au niveau des prérogatives que des charges de financement de celles-ci, le Conseil d'Etat a une obligation constitutionnelle de mettre en place un système de consultation de toutes les communes, mais aussi des partis politiques et des milieux représentatifs. De quelle façon le Conseil d'Etat entend-il alors mettre en œuvre ladite obligation tout en respectant l'organisation et l'autonomie communale ?***

Outre le fait que chaque avant-projet de loi résulte d'une première phase de concertation avec l'ACG, il est systématiquement mis en consultation auprès des communes via l'ACG, qui diffuse les documents aux communes. Celles-ci décident librement de répondre via l'ACG ou d'adresser, en plus, leur propre réponse au canton.

- 3. *Pour assurer que la démarche citoyenne liée à l'obligation constitutionnelle puisse se réaliser en matière de consultation et principalement d'information à la population, quelle publicité va être donnée par le Conseil d'Etat aux projets et travaux en cours ?***

Conjointement avec l'ACG, le Conseil d'Etat a diffusé un communiqué de presse le 29 avril 2014 relatif à la création d'un comité de pilotage et d'un groupe de travail technique paritaire. Un deuxième communiqué de presse a été diffusé conjointement le 30 juin 2014 informant le public sur la méthodologie adoptée. Le rapport du groupe de travail technique identifiant les principaux points nécessitant une meilleure répartition des tâches a également été diffusé à cette occasion. Ces documents ont également été adressés aux membres du Grand Conseil. En outre, le président du Conseil d'Etat a tenu deux séances d'information préalable auprès du Grand Conseil, la première le 23 septembre 2014 devant les membres de deux commissions (celle des affaires communales, régionales et internationales et celle des droits politiques), et la seconde le 18 septembre 2015 devant le plénum, à l'invitation du Bureau du Grand Conseil.

Dès le 29 octobre 2014, le canton a mis en ligne une page Internet ([www.ge.ch/communes-canton](http://www.ge.ch/communes-canton)) comprenant la totalité des informations relatives à ce processus. Durant la phase de consultation sur les propositions de nouvelle répartition, fin 2014, les internautes pouvaient même via ce site Internet obtenir des précisions sur ce processus. Chaque question recevait une réponse, publiée sur le site, dans un délai de 24 heures. La page Internet est mise à jour à chaque étape importante du processus.

**4. Pour assurer une acceptation ultérieure, par la population, de la répartition des tâches de l'Etat, le Conseil d'Etat entend-il rendre public le résultat des consultations obligatoires, soit permettre aussi aux administré-e-s de connaître les positions défendues par leurs autorités communales ?**

Comme il est d'usage, le Conseil d'Etat signalera au Grand Conseil pour chaque projet de loi, dans le cadre de l'exposé des motifs, le résultat des consultations.

Quant à l'information de la population, outre la page Internet [www.ge.ch/communes-canton](http://www.ge.ch/communes-canton), elle interviendra une fois que le Grand Conseil aura achevé ses travaux, en cas de référendum. Le Conseil d'Etat se conformera aux dispositions des articles 22, 30 et 53 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP – A 5 05), du 15 octobre 1982.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
François LONGCHAMP