

PROCES-VERBAL

Assemblée Constituante

**Commission 4
Organisation territoriale et
relations extérieures
Séance No. 22 - mardi 27 octobre 2009
rue Henri-Fazy N°2 au 3ème étage
de 14h30 à 19h00**

Présidence : M. FÖLLMI Marco, PDC

Présents : M. BARANZINI Roberto, Socialiste Pluraliste
M. CHEVROLET Michel, G[e]’avance
Mme CONTAT HICKEL Marguerite, Les Verts et Associatifs
M. DUCOMMUN Michel, SolidaritéS
M. DE PLANTA François, Libéraux & Indépendants
M. EXTERMANN Laurent, Socialiste Pluraliste
Mme KUFFER-GALLAND Catherine, Libéraux & Indépendants
M. LADOR Yves, Associations de Genève
M. LORETAN Raymond, PDC
Mme LUSCHER Béatrice, Libéraux & Indépendants
M. MAURICE Antoine, Radical Ouverture
M. MULLER Ludwig, UDC
M. ROCHAT Jean-François, AVIVO

Excusés : Mme BACHMANN, Les Verts et Associatifs
Mme BEZAGUET Janine, AVIVO
M. FERRIER Franck, MCG

1. Présentation des résultats de l'enquête auprès des magistrat-e-s communaux par Prof. Katia Horber Papazian
2. Informations de la présidente
3. Approbation du PV de la séance du 13 octobre 2009
4. Collaboration inter- et supra-communale (Mme Catherine KUFFER GALLAND)
Discussion exploratoire : Faut-il un nouveau niveau institutionnel ? Quels arguments pour et contre ? Quelles options ?
5. Audition de l'Association des communes genevoises ACG (17h)
6. Discussion

* * * * *

Le vice-président, M. FÖLLMI, ouvre la séance à 14h30 et souhaite la bienvenue aux participant-e-s

1. Présentation des résultats de l'enquête auprès des magistrat-e-s communaux par Prof. Katia Horber Papazian

Cf. document annexe : audition de Prof. Katia Horber Papazian

2. Informations de la présidente

Deux courriers ont été envoyés à la juriste de la constituante, Mme Irène Renfer. Les courriers portent sur :

- La typologie des collaborations intercommunales en Suisse. Un délai au 30 octobre a été fixé à la juriste pour l'examen de cette question.
- L'harmonisation des législations avec un délai au 1 février.

Mme CONTAT HICKEL trouve dommage que le deuxième délai est aussi éloigné. Les informations apportées par la juriste auraient pu servir pour le rapport sur la région.

Les commissaires ont reçu également :

- Une étude de CoHerAn sur la perception de la collaboration intercommunale.
- Un document cosigné Franck Ferrier sur la Chambre des communes.
- Le rapport préliminaire sur les relations extérieures et le rapport avec la région. Ce document sera transmis à l'Assemblée plénière du mois de novembre pour débat. Ce document a été examiné par Mme Bachmann, M. Rochat et M. Lador et a été revu stylistiquement par Mme Bézaguet. Les corrections de Mme Bézaguet sont indiquées en rouge.

Remarques

Mme CONTAT HICKEL suggère que les noms de la présidente et des rapporteurs figurent sur la page de garde du rapport.

M. FÖLLMI présente la proposition de Mme BACHMANN concernant la démarche en plénière : Mme Bachmann se chargerait de l'introduction, M. Lador de la présentation des enjeux et M. Rochat de la présentation des thèses.

Conformément à la décision des commissaires prises lors d'une précédente séance, le débat s'organisera thèse par thèse.

Autres documents reçus :

- Résultats de l'enquête auprès des magistrat-e-s communaux par Prof. Katia Horber Papazian

Les commissaires sont invités à réagir à ce sondage en envoyant leurs remarques à M. Baranzini d'ici au 31 octobre.

- Il est décidé qu'avant l'adoption d'un rapport définitif, les résultats de cette enquête sont d'usage strictement interne.

3. Approbation du PV de la séance du 13 octobre 2009

- Le procès-verbal amendé est approuvé à l'unanimité.

M. FÖLLMI demande aux commissaires que dorénavant les amendements au procès-verbal soient toujours communiqués en séance, lors de l'approbation du procès-verbal.

4. Collaboration inter- et supra-communale (Mme Catherine KUFFER GALLAND)

Discussion exploratoire : Faut-il un nouveau niveau institutionnel ? Quels arguments pour et contre ? Quelles options ?

Introduction (Mme KUFFER GALLAND)

En préambule, Mme KUFFER GALLAND tient à rassurer les commissaires : même si elle exerce plusieurs fonctions, elle fera preuve de retenue et d'objectivité dans ses interventions.

Mme Kuffer Galland fait ensuite remarquer que rien ne figure au sujet de l'intercommunalité dans la Constitution genevoise. Seule la loi sur l'administration des communes, à l'art. 51 et suivants, définit ce que peuvent être les groupes intercommunaux. En lisant ces articles, on voit que ces groupes ne peuvent avoir qu'un seul but.

Il existe déjà de nombreux regroupements ou de manière de travailler entre communes :

- La collaboration entre communes commence par des discussions, par des projets en commun ou par des études.
- Certaines collaborations se font par convention, par exemple pour l'achat d'une machine ou pour la mise en intercommunalité de la gestion de la sécurité municipale.
- La collaboration a lieu par groupement en associations ou par groupements intercommunaux.

La supracommunalité, qui impliquerait un nouveau niveau de décision – une institution entre les communes et l'Etat -, n'existe pas.

Selon Mme Kuffer Galland, l'ACG ne joue pas de rôle supracommunal car cette association réunit toutes les communes qui ne décident que par le biais de l'exécutif sans qu'il y n'ait d'organes intermédiaires.

Quels sont les avantages et les inconvénients de l'intercommunalité?

Avantages :

- L'intercommunalité permet aux communes d'offrir des prestations ou davantage de prestations qu'elles ne pourraient pas assumer toutes seules.
- L'intercommunalité permet d'effectuer des économies d'échelle administratives et financières.
- L'intercommunalité donne plus de poids aux communes face à l'Etat.
- A l'interne, l'intercommunalité permet aux communes de continuer d'exister : tout en gardant leur intégrité et leur autonomie, les communes peuvent effectuer de nouvelles tâches en associant à leurs voisins.

Inconvénients :

- Moins de transparence
- Manque de coordination et de cohérence
- Selon la complexité des dossiers, il peut y avoir une perte de la maîtrise de dossiers
- Déficit démocratique
- Trop d'intercommunalité, ne serait-ce pas un moyen d'éviter de fusionner (conclusion de M. Martenet) ?

Etat des lieux de la collaboration intercommunale dans les cantons voisins

Les cantons qui ont révisé leur Constitution ont pour la plupart (Fribourg, Vaud...) intégré un outil dans leur Constitution permettant de donner une plus grande uniformité à la collaboration intercommunale et d'assurer dans ce cadre le respect des droits démocratiques. Ils ont en outre fait en sorte que dans les décisions intercommunales prises dans le cadre d'agglomérations, fédérations, syndicats, les organes communaux puissent aussi s'exprimer.

Mme KUFFER GALLAND propose à M. Baranzini, qui s'occupe des tâches des communes, de travailler de manière verticale au cours des prochaines semaines.

Discussion exploratoire : Faut-il un nouveau niveau institutionnel ? Quels arguments pour et contre ? Quelles options ?

M. ROCHAT se dit que si les associations déjà existantes (ACG) remplissent un rôle satisfaisant, pourquoi ne pas les valider dans la Constitution en prévoyant un article les concernant ?

M. EXTERMANN se demande si en validant l'ACG dans la Constitution, cela ne les paralyserait pas pour toute autre possibilité de répartition des cartes. Il demande s'il est possible d'asseoir l'ACG sur des bases légales tout en prévoyant d'autres pistes (par exemple de favoriser systématiquement la fusion de communes), solution qui lui semble idéale.

Mme CONTAT HICKEL indique qu'avant toute décision, il faut savoir à quoi sert l'ACG, quels sont les objectifs qu'elle remplit. A partir de là, la commission pourra décider de la conforter en l'inscrivant dans la Constitution, de la modifier ou de ne pas la mentionner. Elle est très sensible à l'argument selon lequel trop d'intercommunalité est une manière de temporiser sur des problèmes qui surviendront par la suite.

M. FÖLLMI ne pense pas que l'intercommunalité a comme effet de temporiser certains sujets mais au contraire de les résoudre et d'aller de l'avant.

M. BARANZINI trouve prématuré de centrer l'intérêt sur l'ACG. C'est un angle d'attaque qui lui semble trop limité et pas adéquat. La commission doit selon lui commencer par faire un diagnostic de la situation, de voir les besoins, les difficultés auxquels il faut répondre.

Mme KUFFER GALLAND est tout à fait d'accord avec M. BARANZINI. Il vaut mieux qu'ils attendent d'avoir auditionné l'ACG avant de débattre de cette association. Mme Kuffer Galland trouve en outre important de distinguer l'ACG de l'autre intercommunalité qui se joue au niveau local entre communes contiguës. A l'image des Constitutions des autres cantons,

la commission doit réfléchir à la nécessité d'inscrire dans les constitutions futures une disposition donnant un outil de collaboration intercommunale pas forcément exclusif.

M. MAURICE évoque un certain nombre de questions auxquelles doit réfléchir la commission :

- De tous les facteurs qui déterminent une collaboration intercommunale, quels sont les plus importants ?
- Sur quoi est fondé le besoin commun ?
- Quelle est la nature de la proximité dans l'identification d'un besoin ?
- Quelle est l'importance du leadership ?
- Est-ce indispensable de déboucher sur une convention formelle ou informelle ?

M. DE PLANTA pose la question de savoir si le problème de l'intercommunalité relève du niveau constitutionnel ou s'il ne devrait pas rester au niveau de la loi.

M. De Planta prend l'exemple de CoHerAn pour montrer que ces trois communes n'avaient pas besoin d'article dans la Constitution pour collaborer. Mme Horber Papazian a montré également que les communes qui développent l'intercommunalité sont plus enclines à la fusion. C'est donc une question d'initiative et de volonté qui repose beaucoup sur les individus.

M. BARANZINI propose, pour orienter la commission, d'envisager différents cas d'étude sur la question de savoir comment coupler la question des institutions et des tâches.

Pour M. LADOR, il y a deux questions à ne pas confondre : soit l'intercommunalité est considérée comme une première étape vers la fusion, soit on parle d'intercommunalité uniquement dans les relations d'égal à égal entre les communes.

Mme KUFFER GALLAND souligne le fait que pour pouvoir assumer des tâches supplémentaires, certaines communes devront se mettre en intercommunalité. La question est savoir s'il faut contraindre les communes à collaborer. Dans la mesure où la question des tâches est évoquée, est-ce que cela appelle aussi au niveau constitutionnel une disposition sur la collaboration intercommunale ?

Selon M. CHEVROLET, ce qui pousse les communes à s'associer au sein de l'ACG c'est le manque de clarté de la répartition des charges entre les communes et les cantons. Il se demande s'ils ne devraient pas se calquer sur ce qui se fait par la confédération : certaines lois étant exclusives aux cantons, d'autres compétences exclusives aux communes. Comment peut-on favoriser à ce que ces différentes compétences soient délimitées en imaginant quelque chose de clair qui satisfasse la majorité ?

M. LORETAN trouve paradoxal de dire dans la Constitution qu'il faut donner plus de compétences aux communes en ne sachant pas ce qu'elles peuvent assumer. C'est un moyen d'agir qui le gêne : s'ils révisent la Constitution, c'est pour donner des nouveaux moyens d'action aux institutions. Selon M. Loretan, la répartition des tâches au niveau fédéral n'est pas claire : on assiste de plus en plus à un fédéralisme d'exécution. Il pense que la commission devrait s'orienter vers le principe de subsidiarité selon lequel les compétences sont attribuées en fonction de la capacité à les assumer.

Selon M. MAURICE, le principe de subsidiarité est très séduisant. C'est d'ailleurs le modèle de l'Europe. Il souligne toutefois que pour la Confédération et les cantons, les pouvoirs sont originaires. Or dans la subsidiarité, les pouvoirs sont délégués, et les communes ne peuvent pas être considérées comme ayant précédé le canton. En outre, M. Maurice se dit favorable à inscrire dans la Constitution un article qui encourage l'intercommunalité, avec à la clé des incitations financières.

Ce qui gêne M. DUCOMMUN dans la discussion, c'est que les commissaires essaient de trouver des réponses d'ordre structurel sans avoir pris position sur la question de la répartition des tâches, autrement dit sans savoir ce qu'ils veulent mettre dans cette structure.

5. Audition de l'Association des communes genevoises ACG (17h)

Cf. document annexe : audition de l'ACG

6. Discussion

Cf. document annexe : audition de l'ACG

L'ordre du jour étant épuisé, le vice-président, M. FÖLLMI lève la séance à 19h00