



Commission 4

« Organisation territoriale et relations extérieures »

Rapport sectoriel 403

Communes

Rapporteur : Yves Lador, président

30 avril 2010

Version finale

Table des matières

Introduction.....	5
403.1 Principes d'organisation territoriale.....	13
403.2 Définition.....	17
403.3 Autonomie communale.....	21
403.4 Attribution des tâches	25
403.5 Autorités	29
403.6 Délibératifs.....	31
403.7 Exécutifs	34
403.8 Collaboration intercommunale	40
403.9 Réorganisation territoriale	45
403.10 Fiscalité et péréquation intercommunale.....	47
403.11 Surveillance de l'Etat	49
403.12 Conseil des communes	50
403.13 Participation	56
403.14 Disposition transitoire	59
Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante)	61
Table des thèses.....	63

Version finale

Introduction

Ce rapport sectoriel présente les dispositions que la commission 4 « Organisation territoriale et relations extérieures » propose d'inscrire dans la Constitution au sujet des communes.

La commission est consciente de ce que la question des communes et de leur rapport avec l'autorité cantonale constitue l'une des grandes tâches de la révision totale de la Constitution. Elle est donc heureuse de présenter à l'ensemble de l'Assemblée les résultats de ses premiers travaux, comprenant les thèses retenues par la commission et les thèses minoritaires sur lesquelles elle a travaillé.

Sur la base de ce rapport, il appartiendra à la plénière de l'Assemblée constituante de se prononcer sur les principes et les modalités d'organisation des communes à Genève.

La commission tient à remercier toutes les autorités et personnes auditionnées pour leurs contributions, qui ont largement nourri ses travaux. Ce rapport leur permettra de voir quelles propositions constitutionnelles ont été retenues à ce stade. Il offrira également à toutes les personnes concernées et au public en général la possibilité de suivre nos débats, de réagir, et ainsi de participer à l'élaboration démocratique de l'organisation territoriale du canton.

Déroulement et méthode

Après avoir travaillé sur les questions régionales d'avril à juin 2009, la commission s'est penchée sur les communes dès septembre 2009. Elle a d'abord procédé à une démarche exploratoire, pour identifier les questions auxquelles l'organisation institutionnelle des communes doit répondre. Elle a examiné successivement les principaux thèmes constitutionnels que sont : les rapports entre la Ville de Genève, les autres communes et le canton ; les différentes formes d'intercommunalité ; la répartition des tâches entre communes et canton ; l'organisation interne des communes ; les droits démocratiques des communes et la participation.

En parallèle, la commission a cherché à recueillir le plus largement possible les avis des autorités concernées, ainsi que ceux de plusieurs experts. La commission a élaboré, avec l'aide de la professeure Katia Horber-Papazian, de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), un questionnaire à destination des membres des exécutifs communaux. L'objectif était de recueillir des informations précises, découlant de l'expérience de la gestion des communes. Par ailleurs, le questionnaire offrait à tous les membres des exécutifs municipaux la possibilité de s'exprimer sur tous les points concernés. Les résultats de ces questionnaires ont été présentés à l'assemblée du 26 janvier 2010 de l'Association des communes genevoises (ACG)¹.

Pour examiner avec plus d'attention les particularités des différentes catégories de communes, la commission a auditionné des représentants des exécutifs communaux :

¹ Voir le questionnaire et l'analyse des résultats dans l'Annexe 1.

- de la commune urbaine centrale du canton, la Ville de Genève - M. Rémy Pagan, maire, M^{me} Sandrine Salerno, vice-maire, M. Pierre Maudet, conseiller administratif, le 22 décembre 2009 ;
- d'une commune périurbaine, la Ville de Vernier, M. Yvan Rochat, conseiller administratif, le 13 octobre 2009 ;
- d'une commune agricole et résidentielle, la commune d'Anières, M. Patrick Ascheri, maire, le 13 octobre 2009.

La commission a aussi tenu à entendre les membres des délibératifs, en organisant trois séances dans des communes, à des jours de la semaine différents, pour offrir aux conseillers municipaux le plus de possibilités de participer. Ces auditions ont ainsi connu un bon succès auprès des membres des délibératifs. Elles se sont déroulées les 26 janvier 2010, à la salle du Môle à Genève, 3 février 2010 à la salle communale de Bernex et le 11 février 2010 à la salle communale de Vandœuvres et ont réuni, en tout, un peu plus de 150 membres des conseils municipaux de Genève.

En plus des discussions approfondies sur l'action des communes, avec la professeure Katia Horber-Papazian, lors de l'élaboration et de l'analyse du questionnaire pour les exécutifs, les 15 septembre et 27 octobre 2009, la commission a auditionné le professeur Vincent Martenet, de la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, le 18 août 2009 ; M. Robert Cramer, conseiller d'Etat, le 18 novembre 2009 et M. Georg Tobler, chef de la politique des agglomérations, Office fédéral du développement territorial, le 3 mars 2009.

La commission a également auditionné à deux reprises l'Association des communes genevoises (ACG). Le 27 octobre 2009, une délégation composée de MM. Jean-Marc Mermoud, président, Manuel Tornare, vice-président, Thierry Apothéloz, membre du Bureau, Serge Dal Busco, membre du Bureau, Alain Rütsche, directeur général, a présenté à la commission le rôle joué par l'ACG sur le plan cantonal, ainsi que les fonctions qu'elle assume pour les communes genevoises. Lors d'une deuxième audition, le 26 janvier 2010, les représentants de l'ACG, MM. Jean-Marc Mermoud et Alain Rütsche, ont fait part de propositions qui avaient été développées au sein de l'ACG et adoptées par ses membres pour la Constituante. Le 20 janvier 2010, une délégation de 6 membres de la commission, en présence de la professeure Katia Horber-Papazian, a présenté à l'Assemblée de l'ACG les résultats du questionnaire envoyé aux membres des exécutifs communaux.

La partie exploratoire a permis d'identifier certaines des exigences auxquelles des dispositions constitutionnelles devraient répondre (Annexe 2). Elle a aussi permis de constater que certaines attentes, très fortes, étaient formulées sur la place publique quant à l'organisation des communes. Il est apparu essentiel à la commission d'examiner ces différentes propositions dans leur globalité, pour éviter de formuler des propositions qui, même intéressantes en elles-mêmes, n'offriraient pas de cohérence générale.

C'est pourquoi, dans un deuxième temps, à partir de janvier 2010, la commission a travaillé sur différents modèles d'organisation territoriale des communes. Elle a formé une sous-commission, chargée d'élaborer les modèles de façon complète, cohérente et comparative, qui était composée de M^{mes} Catherine Kuffer-Galland, Marguerite Contat Hickel, MM. François de Planta, Roberto Baranzini et Franck Ferrier, pré-

sidée par M. Laurent Extermann, et à laquelle s'est joint le président de la commission.

La sous-commission a examiné les différents modèles qui avaient été évoqués lors de ses travaux exploratoires, soit par des membres de la commission, soit par des personnes auditionnées. Elle en a sélectionné quatre, en raison de leur potentiel de réponse aux questions d'organisation et de leur représentativité des opinions exprimées à ce sujet. Ce choix a été validé par la commission. La sous-commission a ensuite présenté à la commission ces quatre modèles, avec leur cohérence et leurs particularités. Elle a indiqué leurs points forts et les éléments pour lesquels ils étaient moins adéquats. Enfin, la sous-commission a établi un tableau comparatif des modèles, présentés en série de thèses (Annexe 4e).

Sur cette base, et après des débats approfondis, la commission a effectué un choix et n'a retenu qu'un seul des modèles. Elle a ensuite discuté et adopté chacune des thèses et propositions du modèle choisi. Ce sont ces thèses qui sont présentées comme thèses de commission dans ce rapport.

A la fin de ses travaux en mars 2009, la commission a créé conjointement avec la commission 5 « Rôle et tâches de l'Etat, finances », une sous-commission, composée de MM. Roberto Baranzini, Jean-Marc Guinchard, Ludwig Muller et Michel Ducommun, présidée par ce dernier, afin de vérifier, sur les sujets qui se recoupaient entre les deux commissions, la cohérence des propositions adoptées et l'existence d'éventuelles lacunes. Quelques suggestions ont été formulées par cette sous-commission, qui ont été traitées par chaque commission, dans le cadre de ses dernières décisions.²

Constitutionnalité

Les communes figurent dans la Constitution fédérale sous l'article 50 :

Communes - Article 50

1. L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.
2. La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.
3. Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

Ainsi, s'il y a bien une garantie fédérale pour les communes, c'est au droit cantonal de les définir et de leur attribuer des compétences. Toutes les constitutions cantonales contiennent de telles dispositions, mais en fonction de l'histoire du canton et de ses particularités, les compétences des communes varient beaucoup en nature et en étendue d'un canton à l'autre.

Concernant les communes, la constitution genevoise actuelle contient surtout des dispositions organisationnelles, notamment sur les élections. Il n'y a pas de définition globale et cohérente des institutions politiques au niveau local. Ainsi, c'est surtout dans la loi de 1984 sur l'administration des communes (LAC) que se trouve cette dé-

² Voir le rapport de la sous-commission conjointe dans l'Annexe 5.

finition. C'est cette lacune dans notre texte fondamental que la commission propose de combler.

Constats

A partir des éléments rassemblés et discutés lors de la première partie exploratoire des travaux de la commission sur les communes, la sous-commission sur les modèles a dressé une liste de constats indiquant certains problèmes que les communes rencontrent actuellement ou que leur réorganisation pourrait engendrer (Annexe 3).

D'un point de vue général, un large désir de sauvegarder la commune a été exprimé, afin d'assurer, au-delà de la composante identitaire, des relations de proximité entre l'administration et la population. Elle est aussi perçue comme l'institution privilégiée pour porter une attention aux liens de proximité et à la convivialité des lieux, ainsi qu'à l'existence de services de proximité. C'est enfin cette instance qui peut développer tant la connaissance fine de son territoire, que les savoir-faire opérationnels à cette échelle.

Or, le peu d'autonomie et de compétences laissées aux communes genevoises peut poser problème pour assurer une réalité à cette politique de proximité à Genève. Cependant, pour aller dans le sens de plus d'autonomie et de compétences, il faut tenir compte de l'hétérogénéité des communes, qui offre une diversité des façons d'habiter notre territoire, mais qui ne leur donne pas à toutes les mêmes capacités de réaction. A cet égard, le poids particulier de la Ville de Genève est fortement marqué par rapport aux moyennes et petites communes et est parfois mal ressenti.

L'inadéquation grandissante entre les espaces institutionnels, hérités des découpages historiques et les espaces fonctionnels et vécus à présent, pose de nouvelles questions d'efficacité, d'efficience et de capacité d'action des communes. Elle est à mettre en relation avec leur territoire, leur population, leur taille et leur capacité financière. Ce problème, mis en évidence tant dans le débat public que dans la littérature juridique et scientifique, ne se pose pas aujourd'hui qu'aux communes, mais à toutes les échelles d'organisation.

C'est la raison pour laquelle il importe de tenir compte des facteurs déterminant les dynamiques à l'œuvre dans le territoire genevois. Genève est marquée par le développement de son agglomération, qui déborde désormais ses frontières cantonales, dessinant une continuité urbaine le long d'un axe Est-Ouest. Le lac et le Rhône, aussi bien que les grandes voies routières, comme l'autoroute de contournement ou les voies de tram, constituent aussi autant de traits structurants. Les institutions à même d'organiser cet espace régional de vie commune commencent seulement à émerger³. L'avenir des communes est à inscrire dans ce contexte.

Afin de répondre à la demande croissante de la population envers les services publics, les communes développent de plus en plus des collaborations intercommunales. Celles-ci, essentiellement volontaires, mais parfois imposées, renforcent la capacité d'action des communes. Par contre, elles ne facilitent pas la lisibilité des institutions et peuvent créer un déficit démocratique, quand les décisions ne sont plus redevables aux délibératifs concernés. Pour leur part, les membres des délibératifs regrettent souvent le peu de pouvoirs qui sont les leurs, alors qu'ils y viennent avec

³ Voir Rapport 401 de la commission, sur la région.

une grande envie d'engagement dans la commune. Par contraste, les exécutifs, voire les administrations, se plaignent parfois d'être débordés.

Enfin, il faut prendre acte du fait que, s'il n'y a pas de direction uniforme dans les communes sur les orientations à donner à ces changements, il persiste parmi elles un très vif sentiment de frustration, d'être « peu consultées, encore moins écoutées », dans leurs relations avec le canton. Elles ressentent mal également le report des charges cantonales réalisé à leur détriment.

Analyse de modèles d'organisation des communes

C'est sur la base de ces constats que la sous-commission sur les modèles a identifié une liste d'objectifs auxquels l'organisation des communes devrait répondre :

- rapprocher les espaces institutionnels des espaces fonctionnels et vécus ;
- réduire la grande diversité des communes, si elles ont toutes les mêmes compétences institutionnelles ;
- développer la dynamique urbaine et régionale ;
- augmenter leur autonomie et l'étendue de leurs compétences ;
- augmenter leur efficacité et leur efficience ;
- renforcer la proximité avec les habitants ;
- renforcer la participation et les droits démocratiques communaux.

La sous-commission, avec l'aval de la commission, a alors décidé de concentrer ses travaux sur quatre modèles, choisis pour leurs caractéristiques et pour la diversité des orientations qu'ils offraient, en matière d'organisation territoriale. Les membres se sont répartis l'élaboration des modèles, mais sans que cela soit considéré, à ce stade, comme une prise de position de leur part :

- **Modèle 1** (adaptation à partir de la structure territoriale actuelle) : pas d'indication préalable de forme d'organisation du territoire. La structure territoriale des 45 communes n'est pas modifiée. Développement de collaborations intercommunales à partir des 45 communes existantes (Annexe 4a).

« La répartition et la coordination des tâches entre les communes (toutes traitées sur pied d'égalité) et le canton sont revues, afin d'améliorer le fonctionnement de l'Etat au sens large.

L'objectif de cette réorganisation est le désenchevêtrement des tâches au moyen de certains critères, tels que ceux de subsidiarité, proximité, transparence, efficacité. Les tâches relevant de la proximité sont attribuées aux communes, celles relevant d'un intérêt plus large, cantonal, régional ou de caractère unique, reviennent au canton : il y a redistribution des tâches vers le haut et vers le bas.

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

- **Modèle 2** (subdivision de la Ville de Genève et des grandes communes) : mise sur des structures de proximité. Subdivise la Ville de Genève et les grandes communes en entités communales de taille comparable (Annexe 4b).

La fusion des 4 communes urbaines de Genève en 1930 en une seule commune, la Ville de Genève, consacre le fait que trois quarts de la population genevoise y vit. Elle se traduit par un accroissement du poids démographique, administratif et politique de la Ville par rapport aux autres communes du canton. Dès 1980 moins de la moitié de la population du canton habite en Ville de Genève, mais l'administration et les compétences de la ville sont restées telles qu'à l'époque où l'agglomération genevoise était représentée par la seule Ville de Genève.

En 1999 le Conseil d'Etat est d'avis qu'une véritable réforme doit : 1) renforcer et développer la démocratie ; 2) rendre l'administration plus efficace en améliorant les prestations tout en diminuant les coûts.

La commune est la cellule de base de l'organisation politique genevoise.

Dans les petites communes avec une administration dont l'effectif est réduit, la position exprimée est celle des élus qui sont de fait proches de leur population. La position de la Ville de Genève est plus fréquemment celle de son administration municipale ; les élus n'étant pas plus proches de la population que ne l'est le Conseil d'Etat.

Le canton n'est pas assez grand pour faire subsister deux administrations parallèles importantes. L'occasion nous est donnée aujourd'hui de supprimer les antagonismes malheureux afin de créer un équilibre harmonieux entre organismes cantonaux et communaux dans le cadre d'une hiérarchie raisonnable (François de Planta.)

- **Modèle 3** (fusions des communes en communautés urbaine et de campagne) : tient compte des différences entre les communes urbaines et celles de la campagne. Vise à une structure faite d'une grande commune urbaine, entourée de quatre communes périphériques (Annexe 4c).

Constats et besoins

- o *Constat de l'aspiration vers le haut (niveau cantonal) des compétences et du transfert vers le bas (communes) des charges.*
- o *Nécessité de regroupements des communes pour atteindre une taille critique permettant de mieux assumer les tâches et une meilleure reconnaissance/prise en compte par le canton.*
- o *Constat, en comparaison intercantonale, du nombre de communes plutôt élevé par rapport à la superficie du canton.*
- o *Dans un processus de type régional et transfrontalier tel que vécu et anticipé à Genève, la commune demeure-t-elle toujours la structure idoine ?*

Objectifs

- o *Le rôle et la nécessité d'un pôle urbain affirmé et dynamique, au cœur de l'agglomération régionale, sont reconnus.*
 - o *Les intérêts « locaux » et la spécificité (vocation agricole, résidentielle...) des communes de la campagne, doivent être préservés.*
 - o *Les critères (proximité, subsidiarité, efficience, coïncidence des cercles, etc.) doivent être respectés (Marguerite Contat Hickel).*
- **Modèle 4** (regroupement en districts communaux) : vise à créer des unités territoriales ayant la taille critique pour assumer des tâches supplémentaires, tout en préservant l'existence des communes (Annexe 4d).

Le modèle part du principe que les communes genevoises, dans leur configuration actuelle et indépendamment de leur taille, ont très peu d'autonomie et peu de compétences. Cependant, la volonté d'attribuer plus de tâches aux communes se confronte immédiatement à un double problème : la volonté et la capacité des communes d'assumer de nouvelles compétences. [...] Or, il apparaît que l'hétérogénéité des communes (quant à leur taille, organisation, population, ressources, prestations, etc.) rend difficile toute nouvelle répartition des compétences qui soit unique (non différenciée).

Même si les observations ci-dessus paraissent militer en faveur d'une solution centralisée, les commissaires se sont également accordés sur deux principes qui sont virtuellement en contradiction avec les premiers constats énoncés : les principes d'identité et de proximité. A l'opposé de la centralisation, les commissaires ont en effet souhaité respecter ces deux principes, car les communes jouent aujourd'hui un rôle primordial dans la formation du sentiment d'appartenance politique et identitaire. [...]

C'est dans la confrontation entre ces deux tendances contradictoires (centralisation - proximité) que le modèle 4 trouve son origine et son sens : les communes actuelles restent garantes de la proximité, alors que les districts communaux, en regroupant plusieurs communes, disposent sur une plus grande surface de compétences accrues qu'ils peuvent exercer dans le respect des principes régissant la répartition des tâches (transparence, proximité, efficience et équivalence fiscale) (Roberto Baranzini).

La sous-commission a procédé à un examen comparé des quatre modèles, en se basant sur dix-sept critères d'analyse⁴. Elle a ensuite élaboré un tableau comparatif de ces modèles⁵.

⁴ Les critères d'analyse ont servi à comparer l'impact de chaque modèle sur : l'autonomie des communes, l'étendue des compétences, l'hétérogénéité des communes, l'efficacité et l'efficience, la coïncidence des espaces institutionnels et fonctionnels, l'identification à la commune, la proximité, l'organisation interne, la participation et les droits démocratiques, les collaborations intercommunales, la dynamique urbaine, l'intégration à la région.

⁵ Voir Annexe 4e.

Choix des thèses de la commission

Ce travail a permis de baser la discussion de la commission sur une meilleure connaissance des tenants et des aboutissants des modèles qui avaient émergé lors des discussions exploratoires et qui reviennent souvent dans le débat public.

Aucun des trois modèles ayant comme principe directeur ou objectif initial une nouvelle organisation territoriale n'a pu réunir un nombre suffisant de suffrages pour être retenu comme proposition de commission. La majorité de la commission a préféré l'approche du Modèle 1, permettant un développement à partir du nombre actuel des communes et laissant à celles-ci la principale initiative en matière de réorganisation territoriale. Elle a aussi opté pour que la répartition des tâches se fasse selon leur pertinence par rapport au niveau des communes, qui est local, opérationnel et de proximité et celui du canton, plus général et stratégique.

403.1 Principes d'organisation territoriale

La première thèse sur les communes est une thèse d'orientation. Elle pose le principe organisant la structure territoriale, principe que les thèses suivantes devront respecter pour que leur ensemble soit cohérent. Cette première thèse est avant tout organisatrice. Elle ne doit pas forcément se traduire dans un article constitutionnel, mais constitue le « fil rouge », qui donne son sens et sa cohérence aux propositions qui suivent.

Cette première thèse d'orientation est le fruit des analyses que la commission a effectuées sur différents modèles possibles d'organisation territoriale. Parallèlement au choix de la commission, plusieurs thèses minoritaires sont défendues, issues des modèles qui ont été travaillés en commission, mais qui n'ont finalement pas été retenus.

403.11 Thèse et argumentaire de la commission, pour une adaptation progressive de la structure territoriale

Thèses, articles et résultats des votes

403.11.a

La structure territoriale des 45 communes n'est pas modifiée.

Résultat des votes (23.03.2010) : 10 oui / 7 non / 0 abstention

Argumentaire

La thèse d'orientation présentée par la commission part du principe que la nouvelle Constitution ne procède pas à une réorganisation des structures territoriales imposée par le haut. Par contre, elle offre aux communes une reconnaissance de leur existence et de leurs actions, ainsi que des dispositions constitutionnelles leur permettant de faire évoluer les structures territoriales, avec leurs administrés, les autres communes et les autorités cantonales. En ce sens, il s'agit d'un modèle non pas « réorganisateur », mais évolutif.

Le choix de cette thèse a été fait par la commission au terme d'une série de décisions sélectionnant les modèles possibles d'organisation des communes, présentés par la sous-commission. Les voix contre cette thèse majoritaire exprimaient une préférence pour un schéma territorial préalable à la réorganisation des communes.

403.12 Thèse et argumentaire de la minorité pour la création de 6 à 10 nouvelles communes scindant la Ville de Genève

Auteur : François de Planta

Thèses, articles et résultats des votes

403.12.a

La Ville de Genève est scindée en 6 à 10 arrondissements qui deviennent des communes. Les 44 autres communes restent inchangées.

Argumentaire

La Ville de Genève renforce année après année la dissymétrie qui existe vis-à-vis des 44 autres communes du canton et oublie parallèlement son rôle prioritaire d'échelon politique de proximité.

Le canton n'est pas assez grand pour faire subsister deux administrations parallèles importantes. L'occasion nous est donnée de supprimer les antagonismes malheureux afin de créer un équilibre harmonieux entre organismes cantonaux et communaux dans le cadre d'une hiérarchie raisonnable. Il s'agit d'assurer, sur le territoire de la Ville de Genève, un réel échelon politique communal de proximité en recréant 5 à 10 communes urbaines dotées des mêmes compétences que les autres communes du canton et de supprimer toute préséance entre elles.

Il serait ainsi possible de :

- Renforcer la notion de « proximité » communale.
- Réduire l'hétérogénéité des communes et renforcer le poids des communes urbaines.
- Supprimer les doublons et rendre l'administration plus efficace.
- Améliorer l'identification au canton qui porterait seul le nom de Genève.

En 1999 le Conseil d'Etat était d'avis qu'une véritable réforme de l'organisation territoriale devait renforcer et développer la démocratie tout en rendant l'administration plus efficace grâce à l'amélioration des prestations et à la diminution des coûts. Malheureusement le PL 8160 a été rejeté par le Grand-Conseil.

Lors de son audition le 18 novembre 2009 M. Robert Cramer, ancien conseiller d'Etat, nous a rappelé en particulier :

« ... ce qu'on attend d'une commune, c'est de gérer le plus possible tout ce qui concerne les relations de proximité avec les citoyens... En ville de Genève, on sent bien que l'on est arrivé à une taille qui pose un problème. La Ville de Genève n'est pas une commune comme les autres... On a véritablement une espèce de doublon avec une asymétrie... Finalement, le dialogue qui a lieu est un dialogue entre experts, entre techniciens... La vérité est que la vraie ville est le canton... Dans les petites communes avec une administration dont l'effectif est réduit, la position exprimée est celle des élus qui sont de fait proches de leur population. La position de la Ville

de Genève est plus fréquemment celle de son administration municipale ; les élus n'étant pas plus proches de la population que ne l'est le Conseil d'Etat... »

De son côté M. Guy-Olivier Segond, ancien maire de la Ville de Genève et ancien conseiller d'Etat, utilisait souvent la formule suivante : « Un magistrat communal est quelqu'un qui s'occupe de ses administrés. Le magistrat cantonal est quelqu'un qui s'occupe de dossiers. »

En complément de la thèse évoquée ci-dessus, suite à la subdivision de la Ville de Genève en plusieurs nouvelles communes dont les limites territoriales restent à définir, une grande partie de son administration pourrait globalement diminuer ou être reprise par l'Etat puisque la répartition des tâches entre ces deux entités serait revue. Par ces transferts, les doublons disparaîtraient en particulier en ce qui concerne l'urbanisme, l'aménagement du territoire, le service des bâtiments, les services de la culture et du sport ainsi que la sécurité (SIS) et la voirie.

En conclusion, notre canton deviendrait « La Ville et République de Genève » s'agissant d'un canton ville chef-lieu et pôle de l'agglomération franco-valdo-genevoise, composé de 50 communes dont le président du Conseil d'Etat porterait le titre de maire de Genève.

403.13 Thèses et argumentaire de la minorité pour des regroupements de communes

Auteurs : Marguerite Contat Hickel, Carine Bachmann, Raymond Loretan, Marco Föllmi, Janine Bézaguet, Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.13.a

L'organisation de la structure territoriale vise à regrouper les communes existantes dans la double perspective de la dynamique régionale et métropolitaine.

Argumentaire

Centre de l'agglomération franco-valdo-genevoise et l'un des deux pôles de la métropole bipolaire de l'Arc lémanique, Genève se doit d'affirmer sa dynamique et de proposer un schéma d'organisation territoriale lui permettant de répondre durablement aux enjeux du développement régional. L'inscription de Genève dans la politique régionale européenne et la mise en œuvre de la politique suisse en faveur des agglomérations militent en ce sens.

En comparaison intercantonale, le nombre de communes genevoises est élevé par rapport à la superficie du canton (45 communes, de taille et de vocation très diverses, pour un territoire de 280 km²). Cette diversité est une richesse. Mais elle est aussi source de difficultés (financières, tarissement d'élus, efficacité réduite). De plus les communes genevoises jouissent d'une autonomie réduite et se plaignent de n'être pas entendues par le canton. La tentation est grande pour ce dernier de re-

prendre à son compte certaines compétences communales, (qualifié par le P^r Bernard Dafflon de « cantonalisation rampante »).

Les processus de collaboration intercommunale augmentent, exprimant la volonté des communes de se regrouper pour accomplir des tâches spécifiques, pour des raisons d'économie d'échelle, mais aussi pour résoudre les problèmes de taille critique. A l'aune des développements observés dans les autres cantons, le rôle central des collaborations intercommunales et des regroupements les chapeautant, dans le cadre des processus de développement régional, est reconnu. Il n'en demeure pas moins que la multiplication, voire la superposition des collaborations intercommunales et des regroupements risque de rendre, à terme, le processus organisationnel plus complexe, moins lisible et critique sur le plan démocratique. C'est pourquoi la future Constitution doit très clairement prévoir des instruments visant à susciter et encourager des fusions de communes cohérentes avec l'espace géographique et fonctionnel du canton et de la région.

Il apparaît donc nécessaire de procéder à une réorganisation territoriale en profondeur, mais progressive, permettant aux communes d'atteindre une taille critique leur conférant, regroupées et/ou fusionnées, les moyens de répondre aux défis posés par le développement régional. Cette réorganisation se fera en tenant compte de la réalité urbaine, des collaborations existantes, des spécificités du développement en cours (PACA, CEVA.) et de l'équilibre entre communes (population, mixité des vocations...). A côté d'un pôle urbain central pourraient se développer des communautés urbaines moyennes (autour de Bernex, par exemple).

Cette proposition est une vision pour l'avenir : elle n'est pas un modèle figé en termes de nombre de communes et des modalités de mise en œuvre, mais un processus qui se mettra en place par étapes. Premières concernées, les communes devraient être associées au processus dès son lancement.

403.2 Définition

403.21 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.21.a

Les communes sont des collectivités publiques territoriales dotées de la personnalité juridique.

Résultat des votes (30.03.2010) : unanimité

403.21.b

L'existence, le territoire et les biens des communes sont garantis dans les limites de la Constitution et de la loi.

Résultat des votes (30.03.2010) : unanimité

Argumentaire

Ces propositions inscrivent, comme le font les autres constitutions cantonales, l'existence des communes dans la Constitution, ce qui n'était pas encore le cas à Genève.

En Suisse, l'Etat contemporain et les communes se sont mis en place en parallèle au XIX^e siècle, suite à l'institution des communes politiques lors de l'occupation napoléonienne⁶. Genève est d'ailleurs l'un des quatre cantons de la Confédération qui n'a que la commune politique au niveau local. Il existe dans la plupart des cantons d'autres formes de communes, comme, par exemple, les communes bourgeoises ou les communes scolaires.

La garantie de l'existence territoriale des communes n'empêche nullement des réorganisations, dans le respect des procédures démocratiques, comme cela apparaîtra dans les thèses ultérieures.

Thèses de minorité

Les membres de la commission, qui avaient voté pour une autre thèse d'orientation que celle choisie par la majorité, ont participé au vote des thèses dans le cadre de l'orientation majoritaire de la commission, mais ont aussi annoncé la présentation de leurs propres thèses découlant de leur thèse d'orientation.

⁶ Pierre Moor, « L'institution communale, hier, aujourd'hui et demain », in *L'avenir juridique des communes*. - Edité par Thierry Tanquerel et François Bellanger, Editions Schulthess, Genève-Zurich-Bâle, 2007.

403.22 Thèses et argumentaire de la minorité pour des regroupements de communes

**Auteurs : Marguerite Contat Hickel, Carine Bachmann, Raymond Loretan,
Marco Föllmi, Janine Bézaguet**

Thèses, articles et résultats des votes

403.22.a

Les communes sont encouragées à se regrouper selon un espace géographique et fonctionnel cohérent.

Argumentaire

Au-delà des collaborations intercommunales ponctuelles, cette thèse vise à donner aux regroupements de communes ou aux communautés urbaines (ci-après regroupements de communes) un cadre cohérent. Les regroupements de communes devront ainsi correspondre non seulement aux intérêts des communes concernées, mais également s'insérer plus largement dans la dynamique des politiques régionale et métropolitaine en gestation. L'organisation territoriale future du canton, y compris les fusions, sera dès lors partie intégrante du nouvel espace transfrontalier et intercantonal qui s'affirmera dans les décennies à venir. Cette thèse vise également à encourager les communes à rapprocher leur territoire de l'espace institutionnel et fonctionnel vécu au quotidien par la population, un espace qui évolue rapidement. Les communes sont appelées ainsi à se donner les moyens de répondre et de participer à cette recomposition constante du territoire cantonal.

403.23 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.23.a

Les actuelles communes sont regroupées en 8 à 12 nouveaux « districts communaux » qui sont des collectivités publiques territoriales dotées de la personnalité juridique.

403.23.b

L'existence, le territoire et les biens des districts communaux sont garantis dans les limites de la Constitution et de la loi.

Argumentaire

Le modèle « regroupement des communes en districts communaux » part du principe que les communes genevoises, dans leur configuration actuelle, quelle que soit leur taille, ont très peu d'autonomie et peu de compétences. Cependant, attribuer plus de tâches aux communes nous confronte immédiatement à un double problème : la volonté et la capacité des communes d'assumer de nouvelles compétences. Or, il apparaît que l'hétérogénéité des communes (quant à leur taille, organisation, population, ressources, prestations, etc.) rend difficile toute nouvelle répartition des compétences qui soit unique (non différenciée).

En effet, concernant la réalisation des tâches, les disparités communales expliquent en partie les coûts différents et les limites d'accomplissement des tâches pour un certain nombre de communes, et soulèvent la question de l'efficacité et de l'efficience⁷ de l'offre des prestations publiques. L'enquête de l'IDHEAP fait état de huit domaines pour lesquels les communes semblent avoir des problèmes de capacité à les assumer, notamment sur le plan financier, et cela concerne directement l'efficacité de l'action communale. Au plan de l'efficience, des améliorations dans les coûts de certaines prestations pourraient être réalisées grâce aux économies d'échelle, permettant d'abaisser les coûts de production si la quantité de prestations augmente. En fin de compte, dans la configuration actuelle du territoire caractérisée par 45 communes fort différentes, les tâches que toute commune peut assumer de façon autonome et indépendante, sont fort peu nombreuses : domaine public ; entretiens des routes, parcs et promenades ; construction et gestion des logements (mais en partie seulement).

Deux principes qui sont virtuellement en contradiction avec les premiers constats énoncés : les principes d'identité et de proximité. A l'opposé de la centralisation, nous souhaitons respecter ces deux principes, car les communes jouent aujourd'hui un rôle primordial dans la formation du sentiment d'appartenance politique et identitaire.

Or, c'est dans la confrontation entre ces deux tendances contradictoires (centralisation - proximité) que le modèle 4 trouve son origine et son sens : les communes actuelles restent garantes de la proximité, alors que les districts communaux, en regroupant plusieurs communes, disposent sur une plus grande surface de compétences accrues qu'ils peuvent exercer dans le respect des principes régissant la répartition des tâches (transparence, proximité, efficience et équivalence fiscale).

Deux remarques : 1) il ne s'agit pas d'un projet de fusion ;

2) on n'ajoute pas de niveau politique supplémentaire.

1) Sans les empêcher, ni même les décourager, ce modèle ne promeut pas les fusions, mais cherche à assurer l'existence future des communes, même les plus petites. Garantes de la proximité et de l'identité, les communes actuelles conservent ainsi « un sens » à leur existence, ce qui les protège de la présente tendance aux fusions.

2) L'organisation politique ici retenue ne crée pas de niveau institutionnel supplémentaire entre les communes et le canton : le niveau institutionnel de la commune

⁷ Suivant les définitions normalisées ISO 9000, nous considérons *l'efficacité* en termes de niveau de réalisation des activités planifiées et d'obtention des résultats escomptés et *l'efficience* comme le rapport entre le résultat obtenu et les ressources utilisées.

est rehaussé au district. Les communes conservent l'exécutif et l'administration nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur sont attribuées.

Ce déplacement des organes des communes aux districts comporte en outre de nombreux avantages en termes de contrôle démocratique : la nouvelle organisation propose en effet une solution alternative aux collaborations intercommunales, actuellement très nombreuses, très imbriquées, peu transparentes et dont la légitimité et le contrôle démocratique ne sont pas forcément exemplaires ; ces collaborations intercommunales tous azimuts ne constituent-elles pas, dans les faits, le niveau supplémentaire, entre communes et canton, du « millefeuille institutionnel » ? L'organisation en termes de districts permet de mettre ordre et cohérence dans les collaborations intercommunales actuelles et d'exercer en même temps le contrôle démocratique qui ne s'applique aujourd'hui qu'aux tâches que la commune assume seule.

Par ailleurs, l'exécutif de la commune, qui perdure dans ce modèle, n'est pas un échelon supplémentaire car il émane directement des organes élus du district. Plus précisément, les membres du conseil délibératif du district, élus dans l'arrondissement qui correspond à la commune, désignent en leur sein les membres de l'exécutif de la commune et le maire ; ce qui facilite une bonne transmission des dossiers du district à la commune et un suivi pertinent. De plus, cette solution revalorise la fonction de membre du délibératif (du district communal), dans la mesure où elle lui permet d'exercer une fonction exécutive dans sa commune.

Ce modèle veut aussi faire des futurs districts les acteurs du développement non seulement par rapport au canton, mais surtout dans la dynamique régionale qui s'impose aujourd'hui. L'agglomération continue à se développer, dans une continuité urbaine selon l'axe Est-Ouest, et la Région émerge aujourd'hui comme institution. Genève se trouve ainsi entraînée dans une triple dynamique d'agglomération, de métropole et de région et pour pouvoir s'y profiler avec succès, il lui faut, outre une politique cantonale inspirée, des acteurs territoriaux de taille adéquate : tels seront justement les districts communaux.

Le modèle proposé ici est donc le seul qui, tout en redéfinissant leur fonction, préserve l'identité des communes, de toutes les communes, petites et grandes. En même temps, si elle permet de protéger leur existence et leur diversité (démographique, historique et sociologique), la nouvelle organisation évite que cette diversité constitue à l'avenir un frein à une organisation rationnelle du territoire et empêche des politiques publiques efficaces et efficaces.

403.3 Autonomie communale

403.31 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.31.a

L'autonomie communale est garantie dans les limites de la Constitution et de la législation cantonale.

Résultat des votes (30.03.2010) : unanimité

403.31.b

L'Etat tient compte des conséquences que son activité peut avoir sur les communes. Il met en place un processus de concertation avec les communes, dès le début de la procédure de planification et de décision.

Résultat des votes (21.04.2010) : 13 oui / 1 non / 2 abstentions

Argumentaire

L'autonomie communale est garantie par le droit fédéral, dans les limites fixées par le droit cantonal⁸. La Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 précise également, en son article 2, que l'autonomie communale doit être reconnue par la législation interne et autant que possible par la Constitution.

L'autonomie communale comprend le droit et la capacité effective pour les communes de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leur propre population, une part importante des affaires publiques⁹.

Les tâches et compétences communales, dont le mode d'attribution sera défini dans des thèses ultérieures, déterminent en partie l'étendue de cette autonomie. Cependant, elles ne se confondent pas avec celle-ci. Les compétences communales peuvent être plus étendues que l'autonomie, quand, par exemple, le droit supérieur attribue aux communes une compétence d'exécution, sans leur accorder pour autant une grande liberté de décision.

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

⁸ Constitution fédérale, article 50, alinéa 1.

⁹ Art 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Voir aussi : Stéphane Grodecky, « Les compétences communales – comparaison intercantonale », in *L'avenir juridique des communes*. Edité par Thierry Tanquerel et François Bellanger, Editions Schulthess, Genève-Zurich-Bâle, 2007.

Dans le respect des compétences respectives, ces procédures doivent permettre de changer l'état d'esprit dans lequel ces relations se déroulent aujourd'hui, de développer un véritable dialogue entre les différentes collectivités publiques et de s'assurer que l'autorité cantonale prenne connaissance au plus tôt des avis, préavis ou décisions des communes et d'en rendre compte dans les décisions finales prises par le canton.

403.32 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteur : François de Planta

Thèses, articles et résultats des votes

403.32.a

L'Etat tient compte des conséquences que son activité peut avoir sur les communes et les entend en temps utile.

Argumentaire

La thèse 403.31.b prévoit à son deuxième alinéa que : « l'Etat met en place un processus de concertation avec les communes, dès le début de la procédure de planification et de décision ». Si le principe de concertation, très à la mode dans les milieux qui ont peur de devoir assumer des décisions pas toujours populaires, peut paraître intéressant dans un canton comme le nôtre, il est toutefois important de réaliser ce qui se cache concrètement derrière cette terminologie.

La concertation introduite dans la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) en 1979, peut se décliner sous forme de consultation, de participation, de négociation ou de codécision pour ne citer que les principales.

La concertation peut ainsi s'appliquer à divers domaines (routes, sécurité, sport et culture par exemple) sans poser un problème majeur de gestion, ni empêcher les divers participants à la concertation de se sentir valorisés et écoutés. Il en va par contre très différemment pour l'aménagement du territoire où il est de plus en plus difficile d'atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs souhaités par l'Etat au travers de ses plans directeurs cantonaux, PAC etc. Une minorité bien pensante dont l'objectif est de préserver par tous les moyens ses privilèges peut ainsi vider de son sens un projet d'urbanisme répondant aux besoins de la collectivité. La concertation ne se fait-elle ainsi pas au détriment du respect des objectifs politiques et quantitatifs des projets ?

Après avoir réussi à développer les instruments de blocages, d'oppositions et de recours sous l'égide de la démocratie, les mêmes milieux veulent imposer la démarche participative sous forme dans le cas présent de concertation. Nous pourrions en d'autres termes parler de déresponsabiliser les élus plutôt que de leur demander du courage politique lorsqu'ils doivent assumer leurs décisions. Le plus bel exemple reste l'échec de la concrétisation du concours international de projet de la place des Nations en 1995.

A l'issue des diverses procédures de concertation lancées par le canton lors de la dernière législature, les principales critiques ont été :

1. Malgré l'important dispositif mis en place pour la concertation et la communication, force est de constater que tout est à recommencer quand on passe aux plans d'affectation.
2. Cette recherche permanente de consensus a conduit à vider les études de leur contenu.
3. Les objectifs initiaux des projets ont été revus à la baisse.
4. Le processus de concertation n'a pas vraiment permis de rapprocher les participants qui représentaient des points de vue très contrastés.

Pourquoi vouloir alors imposer une thèse si rigide dans notre constitution ?

Ainsi le présent rapport de minorité demande à remplacer la thèse 403.31.b, par la thèse suivante :

« L'Etat tient compte des conséquences que son activité peut avoir sur les communes et les entend en temps utile. »

Il s'agit ni plus ni moins des alinéas 2 et 3 de l'article 85 de la nouvelle Constitution du canton de Zurich (2005).

Si chaque fois qu'une commune ou que l'Etat veut développer un projet il se voit contraint de mettre sur pied une démarche de concertation dans laquelle il sera traité comme l'ensemble des groupes et associations participant à cette démarche participative, quel intérêt y a-t-il à être un élu ? Etre élu cantonal ou communal n'est-ce pas une délégation de pouvoir de la part des électeurs ? Nous ne sommes que des enfants gâtés qui avons oublié ce que le mot démocratie signifie ; et peut-être que trop de démocratie tue la démocratie. Restons raisonnables et amendons cette thèse qui est bien trop jusqu'au-boutiste.

403.33 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.33.a

L'autonomie des districts communaux est garantie.

403.33.b

Les districts communaux gèrent leurs affaires de manière indépendante.

403.33.c

Le droit cantonal garantit aux districts communaux une liberté d'action maximale.

403.33.d

L'Etat tient compte des conséquences que son activité peut avoir sur les districts. Il met en place un processus de concertation avec les districts, dès le début de la procédure de planification et de décision.

Argumentaire

L'autonomie qui est garantie aux communes remonte ici au district. Le droit cantonal leur garantissant une réelle liberté d'action, cela leur permet une évolution tant interne, au niveau des communes, si le besoin se manifeste, qu'externe, entre districts.

403.4 Attribution des tâches

403.41 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.41.a

La loi attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir.

Résultat des votes (21.04.10) : unanimité

403.41.b

La répartition des tâches entre l'Etat et les communes est régie par les principes de proximité, de transparence, d'efficacité et de complémentarité.

Résultat des votes (21.04.2010) : unanimité

403.41.c

La loi fixe clairement les tâches qui sont attribuées à l'Etat et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires.

Résultat des votes (21.04.2010) : 7 oui / 5 non / 4 abstentions

403.41.d

La gestion des institutions et des infrastructures d'importance cantonale et régionale, ou à caractère unique, est confiée à l'Etat ou à un organisme de droit public.

Résultat des votes (21.04.2010) : 10 oui / 6 non / 1 abstention

403.41.e

La loi détermine [les principes et] les modalités des transferts entre les communes et l'Etat et traite des répercussions financières.

Résultat des votes (21.04.2010) : 12 oui / 3 non / 2 abstentions

Argumentaire

La Constitution genevoise actuelle ne précise rien sur les compétences des communes et de la répartition des tâches entre communes et canton. La loi sur l'administration des communes (LAC) n'est pas plus diserte à ce sujet. Son article 2 déclare que l'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique.

Il est entendu, aujourd'hui, que les communes à Genève bénéficient d'une compétence résiduelle, n'assumant que les tâches que le canton ou la Confédération ne se sont pas attribuées. D'ailleurs, seuls quelques cantons, pour des raisons historiques, fonctionnent sur la base du principe de subsidiarité, le canton ne prenant en charge que les tâches que les communes ne seraient pas à même d'effectuer.

Cependant, la diversification des tâches communales aujourd'hui, ainsi que les effets de débordements au-delà des frontières communales de nombre d'entre elles, diminuent les domaines d'intérêt exclusivement local. Les questions locales ne le sont plus par nature. Elles sont désormais surtout le versant local de questions à portées plus larges.

C'est pourquoi la commission a préféré opter pour un principe de répartition des tâches n'impliquant pas une automaticité de l'attribution, mais se fondant sur une analyse de la pertinence de ce qui revient au niveau local et ce qui doit être attribué au niveau cantonal.

Comme ces distinctions sont soumises à évolution, la commission a renoncé (6 pour / 8 contre / 2 abstentions) à inscrire dans la Constitution une liste des tâches qui seraient exclusivement communales, car il faudrait la revoir régulièrement. Elle a préféré confier cette compétence au législateur, ce qui rend leur adaptation plus facile.

Par contre, la commission a tenu à préciser que les institutions ou infrastructures à caractère unique, s'adressant à un public cantonal, voire régional, devaient être gérées à l'échelon cantonal. Celui-ci n'est pas constitué que par l'Etat cantonal. Il peut aussi s'agir d'un organisme de droit public, réunissant plusieurs collectivités publiques. La loi sera là pour préciser les modalités de ces transferts, en fonction des situations. Avec cette dernière possibilité, la commune n'a pas obligatoirement à se défaire de l'institution ou infrastructure concernée. (Dans le vote sur la proposition 403.41d, 6 voix étaient pour un transfert uniquement à l'Etat, 10 pour l'Etat ou un organisme de droit public).

En ce qui concerne les transferts entre les communes et l'Etat, la commission n'est pas parvenue à trancher (vote à 7 contre 7) si la loi doit déterminer seulement leurs modalités ou aussi leurs principes, ces derniers étant vus par certains membres comme devant rester de rang constitutionnel. La question reste à préciser.

Traitement des propositions collectives relatives au chapitre

La commission a reçu plusieurs pétitions et propositions collectives portant sur les tâches à accomplir par les communes (voir Annexe 6). En matière de culture, Le Rassemblement des artistes et acteurs culturels (RAAC) a adressé une proposition collective (N°19), signée par 1'592 personnes, demandant à ce que la politique culturelle soit une tâche de l'Etat et des communes. Cette proposition a été soutenue par l'Union des espaces culturels autogérés (UECA), qui a remis un dossier (N°20) sur les besoins à Genève d'espaces culturels de création, de diffusion et de représentation, ainsi que sur l'utilité d'une concertation entre l'Etat, les communes et les acteurs culturels, à l'échelle régionale. Le logement était la préoccupation de la proposition collective (N°72), soutenue par Après-Genève, Chambre de l'économie sociale et solidaire ; ASLOCA Genève ; Association pour un droit social du sol (ADSS) ; Association Lestime ; la Cigüe-coopérative de logement pour personnes en forma-

tion ; Coopérative de l'habitat associatif (CODHA); Coordination économique et social transfrontalière (CEST) ; Ecoattitude; FIAN Suisse; Jardins de Charrotons ; Mouvement populaire des familles (MPF) ; Pro natura Genève; Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT) ; Association des habitants des Pâquis (SURVAP), ainsi que par 724 personnes, demandant notamment que l'Etat et les communes encouragent par des mesures appropriées la création de logements. Dans la même perspective, la pétition (N°80) du Groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG) demande que l'Etat et les communes soutiennent activement les opérations d'ensemble, aux fins de réaliser des logements coopératifs en droit de superficie. La proposition collective des associations Ecoattitude et Ecoquartiers-Genève, munie de 808 signatures (N°52), demande, elle, à ce que tout nouveau quartier soit créé selon une démarche de quartier durable et de gouvernance participative. En ce qui concerne l'agriculture, la Chambre de commerce et de l'industrie de Genève (CCIG) a demandé à ce qu'une délégation du monde agricole soit entendu par la commission.

Tous ces sujets ont été pris en considération par la commission, quand elle a analysé l'attribution des tâches aux communes. En optant pour un principe d'analyse de la pertinence de ce qui revient au niveau local et ce qui doit être attribué au niveau cantonal, la commission n'a pas voulu figer les tâches communales dans le texte constitutionnel. Les communes peuvent donc avoir une compétence dans ces matières, mais c'est dans la loi que les tâches communales proposées dans les pétitions et propositions collectives pourront être définies, avec précision. Elles pourront donc être reprises dans ce cadre.

403.42 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.42.a

La loi fixe les compétences des districts communaux selon les principes fixés par la Constitution (notamment transparence, proximité, efficience et équivalence fiscale).

403.42.b

Les districts communaux peuvent déléguer des compétences aux communes, par le biais de leur règlement d'organisation adopté par le conseil de district.

Argumentaire

Les districts peuvent décider de façon autonome l'étendue de la délégation aux communes qui la composent. Il ne s'agit pas uniquement d'affirmer l'autonomie des

districts dans ce domaine critique, mais aussi de garantir le contrôle démocratique de la décision et sa réversibilité.

403.42.c

Le canton prend à sa charge les tâches qui excèdent la capacité des districts communaux ou qui nécessitent une réglementation unifiée.

Argumentaire

Le principe de subsidiarité peut ici être invoqué puisque les districts ont une taille critique qui leur permet d'en assumer les conséquences en termes de qualité et quantité de tâches qui pourraient leur revenir.

403.42.d

La gestion des institutions et des infrastructures de portée cantonale ou régionale, mais actuellement assumées par certaines communes, est confiée au Conseil des communes.

Argumentaire

Sans priver les districts du pilotage des institutions et des infrastructures de portée cantonale ou régionale, il s'agit de rapprocher le cercle des décideurs et des payeurs avec celui des bénéficiaires.

403.42.e

La loi détermine les principes et les modalités des transferts entre les districts et l'Etat et traite des répercussions financières.

403.5 Autorités

403.51 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.51.a

Chaque commune est dotée d'une autorité délibérative, le conseil municipal, et d'une autorité exécutive, l'exécutif municipal.

Résultat des votes (21.04.10) : 9 oui / 3 non / 3 abstentions

403.51.b

La durée de la législature est identique à celle du Grand Conseil.

Résultat des votes (30.03.2010) : 10 oui / 4 non / 1 abstention

Argumentaire

La dénomination des institutions communales est, bien entendu, laissée au libre choix des cantons. Il faut reconnaître qu'elle entraîne parfois des confusions, puisque le délibératif dans un canton peut porter le même nom que l'exécutif communal du canton voisin. La commission propose d'opter pour des dénominations claires, avec le terme « conseil municipal », pour le délibératif et le terme générique « d'exécutif » pour l'exécutif municipal.

La commission a aussi discuté de l'utilisation de la dénomination de « législatif communal », à la place de délibératif. Finalement, elle a opté pour le terme courant de délibératif, réservant ainsi celui de législatif à l'autorité cantonale. Le droit communal, bien que pouvant être considéré comme de rang inférieur, n'en est pas moins reconnu aujourd'hui comme produisant aussi des normes¹⁰.

Pour faciliter le rythme du renouvellement des différentes instances politiques dans le canton, la commission propose de calquer la durée de la législature communale sur celle du canton. Dans ses motivations, la commission a désiré permettre ainsi une alternance entre les élections communales et cantonales.

Traitement des propositions collectives relatives au chapitre

La commission a reçu une demande d'audition de M. Jean Erhardt (N°66), retraité de l'administration municipale, qui désirait apporter son expérience des processus de réforme auxquels il a participé (Annexe 6). La commission a apprécié cette offre, mais ayant auditionné une large représentation des différentes autorités municipales, elle avait à ce stade déjà suffisamment de matière pour ses travaux.

¹⁰ Voir Arrêt du Tribunal fédéral ATF 122/1996 I 305, consid. 5.a *Chambre vaudoise immobilière et consorts*.

403.52 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.52.a

Chaque district est composé d'une autorité délibérative, le conseil de district, et d'une autorité exécutive, l'exécutif de district.

403.52.b

Les communes ne disposent que d'une autorité exécutive.

403.52.c

La durée de la législature est identique à celle du Grand Conseil.

403.6 Délibératifs

403.61 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.61.a

La loi détermine le nombre de membres des conseils municipaux en fonction du nombre d'habitants dans la commune.

Résultat des votes (30.03.2010) : 10 oui / 2 non / 2 abstentions

403.61.b

Les élections des membres du conseil municipal se font au système proportionnel avec un quorum fixé à 7 %.

Résultat des votes (13.04.2010) : 11 oui / 2 non / 2 abstentions

403.61.c

Les employés de l'administration communale ne peuvent pas siéger au conseil municipal.

Résultat des votes (21.04.2010) : 8 oui / 5 non / 1 abstention

Argumentaire

La taille des délibératifs doit être adaptée au nombre des habitants de la commune. La loi déterminera les catégories de communes et le nombre de personnes devant siéger au délibératif. La commission a exprimé par un vote (19.01.2010) à l'unanimité être favorable à la diminution du nombre de conseillers municipaux. Une diminution raisonnable peut permettre de mieux faire fonctionner les délibératifs sans influencer toutefois la qualité des travaux. Elle facilite même l'implication des élues et élus, ainsi que leur renouvellement.

Toutes les communes sont désormais soumises à des élections au système proportionnel. La commission a refusé (3 pour / 9 contre / 2 abstentions) d'avoir un système majoritaire pour des petites communes de 800 habitants ou moins. Elle a conservé le quorum cantonal de 7 %, refusant tant de l'augmenter, que de le diminuer, voire de le supprimer, afin d'éviter un éparpillement dans de petits groupes au sein des délibératifs, qui pourrait nuire à leur bon fonctionnement.

La commission a aussi tenu à ne pas permettre aux employés des communes d'y siéger et d'être juge et partie, en votant leurs propres règles de fonctionnement, leur budget ou le contrôle de leur propre travail.

Une proposition avait été acceptée par la commission, précisant que « les séances des conseils municipaux sont publiques ; la loi règle les exceptions ». Elle a finalement été supprimée (13.04.2010 – 7 oui / 5 non / 3 abstentions), la commission préférant qu'elle figure dans la loi.

Traitement des propositions collectives relatives au chapitre

La commission a reçu une pétition de M. et M^{me} Louis et Irène Rosset (N°56), demandant une réduction du nombre de conseillers municipaux. La commission a exprimé par un vote unanime être favorable à une réduction raisonnable des conseillers municipaux, qui ne porte pas atteinte à la qualité des travaux. Toutefois, le nombre de conseillers variant selon la taille de la population de la commune, c'est à la loi, et non à la Constitution, de les définir.

403.62 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteurs : Michel Ducommun, Carine Bachmann, Roberto Baranzini, Marguerite Contat Hickel, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes**403.62.a**

Les élections des membres du conseil municipal se font au système proportionnel.

Argumentaire

Cette thèse de minorité propose de supprimer le quorum de 7 %.

Essentiellement deux arguments justifient cette suppression :

- 1) Le 7 % des voix peut correspondre à la possibilité d'avoir un élu seulement si le conseil municipal comprend au minimum 14 membres. La majorité de la commission 4 propose de diminuer le nombre de conseillers communaux, et selon cette proposition seulement un tiers des communes auraient des conseils municipaux de 14 membres ou plus. En d'autres termes, le quorum de 7 % n'assurerait pas d'avoir un élu pour deux tiers des communes ! Il y a là une contradiction indigne d'une Constitution qui se respecte.
- 2) Un des aspects principaux qui milite en faveur de l'importance et des compétences des communes est la question de la proximité. Mais cela implique une possibilité largement ouverte même pour des minorités de participer à la vie communale, donc y compris dans le conseil municipal, ce qui est contradictoire avec l'existence même d'un quorum.

La minorité propose également la suppression de la thèse « Les employés de l'administration communale ne peuvent pas siéger au conseil municipal. »

Argumentaire

La thèse de la majorité de la commission 4 va à contre-courant d'une évolution qui tend à respecter voire augmenter les droits démocratiques en supprimant un de ces

droits fondamentaux, celui d'être éligible, pour une partie non négligeable des citoyens et citoyennes genevois. En effet, la loi actuelle spécifie : « *Les fonctionnaires communaux peuvent faire partie du conseil municipal sous réserve d'une disposition contraire du statut du personnel.* » C'est un projet de loi radical de 1993 qui a supprimé pour les fonctionnaires cantonaux leur inéligibilité. La possibilité pour un ou une fonctionnaire cantonal ou municipal d'être élu n'a pas donné lieu à des situations problématiques du point de vue de la démocratie, ce qui n'est pas forcément le cas de tous les élus dont les revenus dépendent de certaines décisions de ces parlements.

Cette inéligibilité serait une particularité genevoise, cette restriction démocratique étant ignorée par la totalité de nos cantons voisins, à l'exception des hauts cadres, ce qui pourrait être réglé dans la loi.

403.63 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.63.a

Chaque district communal a un conseil de district de 30 à 60 membres selon sa population et le nombre de communes qui le composent.

403.63.b

Le conseil de district est élu au scrutin proportionnel de liste par arrondissements. Les arrondissements électoraux correspondent aux communes.

Argumentaire

Les communes sont des territoires où la proximité est historique et enracinée dans le quotidien. Institution identitaire importante, la commune est politiquement représentée en tant qu'arrondissement électoral.

Pour les raisons évoquées sous la thèse 403.62.a, le quorum est supprimé.

403.63.c

Les sièges de conseillers de district sont répartis entre les communes en fonction de leur population. Toute commune a droit à au moins trois sièges.

403.7 Exécutifs

403.71 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.71.a

L'exécutif municipal est composé d'un maire et deux conseillers exécutifs. L'exécutif de la Ville de Genève est composé d'un maire et de quatre conseillers exécutifs.

Résultat des votes première phrase (21.04.2010) :

10 oui / 2 non / 2 abstentions

Résultat des votes deuxième phrase (21.04.2010) :

9 oui / 3 non / 2 abstentions

403.71.b

La loi détermine les attributions de l'administration.

Résultat des votes (21.04.2010) : unanimité

403.71.c

Nul ne peut être à la fois membre d'une autorité délibérative et exécutive au sein d'une commune.

Résultat des votes (21.04.2010) : unanimité

403.71.d

L'exécutif municipal est une autorité collégiale présidée par le maire.

Résultat des votes (21.04.2010) : unanimité

403.71.e

L'exécutif municipal s'organise librement.

Résultat des votes (21.04.2010) : unanimité

403.71.f

Les employés de l'administration communale ne peuvent pas siéger à l'exécutif municipal.

Résultat des votes (21.04.2010) : unanimité

403.71.g

La loi fixe les autres incompatibilités.

Résultat des votes (21.04.2010) : unanimité

403.71.h

Les élections des membres de l'exécutif municipal se font au système majoritaire, avec listes séparées pour la fonction de maire ou de conseillers exécutifs.

Résultat des votes (21.04.2010) : 13 oui / 1 non / 0 abstention

403.71.i

Pour être élu un candidat doit avoir rassemblé au moins un tiers des suffrages exprimés.

Résultat des votes (21.04.2010) : 12 oui / 1 non / 1 abstention

403.71.j

Un mandat est limité à un seul renouvellement.

Résultat des votes (21.04.2010) : 13 oui / 1 non / 0 abstention

Argumentaire

L'exécutif tel que proposé par la commission reste un organe collégial. Mais il est dorénavant et pour toutes les communes, quelle que soit leur taille, présidé tout au long de la législature par le maire, qui est donc élu par le corps électoral sur une liste séparée. Les deux autres membres de l'exécutif sont appelés conseillers exécutifs, car ils remplissent pleinement leur fonction exécutive municipale et ne détiennent pas leur mandat par délégation du maire, ce qu'aurait pu laisser croire une appellation comme, par exemple, « maire-adjoint », envisagée dans un premier temps.

Plusieurs types de cumuls sont interdits. Bien entendu, le personnel de l'administration ne peut siéger à l'exécutif. Les confusions entre exécutifs et délibératifs sont écartées ; il ne sera plus possible d'être à la fois membre de l'exécutif et du conseil municipal, comme c'est le cas aujourd'hui dans les petites communes. La loi, qui fixe les incompatibilités, peut aussi régler les autres problèmes de cumuls.

Les exécutifs sont élus au système majoritaire et ne peuvent être réélus qu'une seule fois. La commission a fait ce choix, dans la perspective d'une législature de cinq ans. Ce qui ferait une durée maximale possible de dix ans dans un exécutif communal. La règle du tiers des voix nécessaires pour accéder au mandat, en vigueur aujourd'hui, a été maintenue.

403.72 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteur : François de Planta

Thèses, articles et résultats des votes

403.72.a

L'exécutif municipal est composé d'un maire et de deux maires adjoints pour l'ensemble des 45 communes qui composent le canton.

Argumentaire

Le vote de la thèse 403.71.a a donné lieu à un retournement de situation de la part des membres de commission 4 puisque, dans sa séance du 19 janvier 2010, la commission avait approuvé à une majorité de 11 voix et 2 abstentions la solution suivante « L'exécutif municipal est composé d'un maire et de deux maires adjoints ». Cette décision avait été prise dans le cadre de l'étude de l'organisation interne des communes. Dans sa séance du 21 mars 2010 le nouveau libellé de la thèse adopté par la majorité de la commission devient « l'exécutif municipal est composé d'un maire et de deux conseillers exécutifs ».

Actuellement pour les communes jusqu'à 3'000 habitants, l'exécutif municipal est composé d'un maire et deux adjoints alors que pour les communes de plus de 3'000 habitants l'exécutif porte le nom de « conseil administratif » ; le président du conseil administratif portant le titre de maire pour un an. Le fait que sur un territoire aussi petit que celui du canton de Genève, il existe deux appellations différentes pour une même fonction semble tout simplement grotesque. Sans vouloir s'inspirer du mot syndic ou président de commune, le mot « maire » est assez logique aussi sous l'angle de la tradition. Le mot actuel « adjoint » signifie bien que les deux collègues de travail du maire agissent avec lui. En terme de lisibilité sur la durée de la législature c'est plus clair et les responsabilités au sein du collège sont de fait clairement définies. Chacun postule donc pour un poste ou pour l'autre en fonction de ses ambitions, de ses disponibilités ou de ses compétences. A ce jour ce système existe dans les communes de moins de 3'000 habitants sans que les adjoints ne se sentent brimés ou sous-estimés. A partir du moment où l'exécutif fonctionne comme un collège la répartition des tâches se règle politiquement entre les trois personnes concernées.

Le fait de compléter le mot adjoint par le mot maire souligne ainsi l'importance que l'on souhaite accorder à une équipe et non un singleton avec deux faire-valoir.

La décision d'abandonner le terme « conseiller administratif » est judicieux car les élus au poste de magistrat communal l'ont été pour faire de la politique et non de l'administration. Nous ne pouvons qu'adhérer à cette option.

A contrario introduire la nouveauté avec le terme « conseiller exécutif » pour les adjoints non seulement ne clarifie rien mais empire la situation. Aujourd'hui le Conseil d'Etat, terme inconnu à l'étranger pour ce type de fonction peut déjà prêter à la critique. Raison de plus pour ne pas retenir un terme qui lui ressemble comme un frère jumeau. Il semble que la décision de la majorité de la commission ait été dictée plutôt

par une volonté de changer pour changer sans perception des conséquences linguistiques qu'elle entraînerait.

Ainsi le présent rapport de minorité demande à remplacer la 403.71.a par la thèse suivante :

« L'exécutif municipal est composé d'un maire et de deux maires adjoints. »

Par cette terminologie l'exécutif forme une équipe et non une addition d'un maire et deux conseillers exécutifs.

403.72.b

Les membres d'un exécutif municipal sont immédiatement rééligibles.

Argumentaire

Quelle que soit la durée de la législature, la limitation du nombre de mandats consécutifs ne devrait pas figurer dans la constitution.

Si par le passé, certains maires, conseillers administratifs ou adjoints se sont accrochés à leur fauteuil plus de deux législatures alors que d'autres, y compris dans leur propre famille politique, auraient préféré que ce ne soit pas le cas, il semble que les instances les mieux placées pour en juger restent les membres des partis politiques. Ne pas renouveler sa confiance à un élu, même s'il est membre d'un exécutif municipal sortant, n'est pas chose facile et nécessite du courage et une bonne dose de diplomatie. Les militants sont ainsi maîtres de leur choix dans l'intérêt de leur parti et de la collectivité avant l'intérêt de l'individu malgré l'ingratitude de la décision. Ce n'est ainsi pas à la Constitution de régler ce que les partis politiques n'ont pas eu le courage de traiter en amont.

A ce jour plusieurs partis politiques ont mis en place des règles très strictes au sujet du nombre de mandats de leurs élus. Chaque parti est libre de défendre son point de vue sans imposer ses manières de procéder aux autres formations politiques. La liberté individuelle s'exprime ainsi pleinement.

En effet, un renouvellement de la confiance dans un magistrat au sein de sa formation politique ne devrait pas être un acte banal et automatique. Il s'agirait bien au contraire d'exiger un bilan pour juger sur pièce. Limiter le nombre de mandats pourrait ainsi représenter une réduction du pouvoir de décision des citoyens qui ont en finalité le dernier mot.

L'argument qui stigmatise le manque de relève au sein de l'exécutif municipal est facile pour certaines formations dès lors que législature après législature la possibilité d'accéder à cette fonction leur est interdite faute d'obtenir les voix requises. Leur insatisfaction est liée à leur échec plutôt qu'au manque de relève de leurs adversaires. En plus si au sein des formations politiques l'insatisfaction des jeunes était à ce point perceptible, nul doute qu'ils pourraient lancer leur propre candidat ou provoquer des débats au sein de leur parti. Il s'agit donc une fois de plus d'une affaire interne aux partis et non de rang constitutionnel.

Enfin pourquoi priver un exécutif municipal des compétences d'un magistrat dès qu'il aurait atteint le seuil fatidique de deux législatures ? Nous pouvons certes être critiques et ne jamais être contents mais nous avons eu législature après législature de

belles satisfactions. Peut-être pourrions-nous les garder à l'esprit et rester positifs. Ne perdons pas de vue que la relève n'est pas facile à trouver dans les communes (l'exemple de Choulex il y a 12 ans est encore présent) ce qui représente une raison supplémentaire pour ne pas limiter le nombre de mandats successifs pour les autorités municipales.

Ainsi pour les divers arguments développés ci-dessus, le présent rapport de minorité demande à remplacer la thèse N°403.71.j « Un mandat est limité à un seul renouvellement. » par la thèse suivante : « Les membres d'un exécutif municipal sont immédiatement rééligibles. »

403.73 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.73.a

Chaque district communal a un exécutif de district de 3 à 5 membres à temps plein.

Argumentaire

Compte tenu des tailles prévisibles des districts, la professionnalisation de l'exécutif est nécessaire et répond à une demande actuelle, notamment des magistrats des grandes communes.

403.73.b

Les membres du conseil de district issus d'une commune élisent en leur sein l'exécutif de la commune et le maire de la commune.

Argumentaire

Les membres du conseil délibératif du district, élus dans l'arrondissement qui correspond à la commune, désignent en leur sein les membres de l'exécutif de la commune et le maire ; ce qui facilite une bonne transmission des dossiers du district à la commune et un suivi pertinent. De plus, cette solution revalorise la fonction de membre du délibératif (du district communal), dans la mesure où elle lui permet d'exercer une fonction exécutive dans sa commune.

403.73.c

L'exécutif de la commune prend toutes les décisions d'exécution des compétences déléguées à la commune.

403.73.d

L'exécutif de district est une autorité collégiale présidée par le président de district.

403.73.e

L'exécutif de district s'organise librement.

403.73.f

Les employés de l'administration du district ou de la commune, ne peuvent siéger ni à l'exécutif de district ni à l'exécutif de la commune.

403.73.g

La loi fixe les autres incompatibilités.

403.73.h

L'élection de l'exécutif de district se fait au système majoritaire avec une liste séparée pour la fonction de « Président du district communal ».

403.73.i

Un mandat à l'exécutif de district est limité à un seul renouvellement.

403.8 Collaboration intercommunale

403.81 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.81.a

En vue de l'accomplissement d'une ou de plusieurs tâches, les communes peuvent collaborer avec des communes du canton, ainsi qu'avec des collectivités territoriales voisines situées de l'autre côté de la frontière cantonale ou nationale.

Résultat des votes (13.04.2010) : unanimité

403.81.b

L'Etat encourage et soutient les collaborations et groupements intercommunaux.

Résultat des votes (13.04.2010) : 12 oui / 0 non / 4 abstentions

403.81.c

La loi définit les instruments de la collaboration intercommunale. Elle prévoit une représentation équitable des conseillers municipaux au sein des organes des entités intercommunales et le respect des procédures démocratiques.

Résultat des votes (13.04.2010) : 14 oui / 0 non / 1 abstention

Argumentaire

La collaboration intercommunale prend de plus en plus d'importance dans la vie politique communale. Non seulement pour partager certaines infrastructures, mais aussi pour coopérer en vue de l'accomplissement de tâches de plus en plus nombreuses, diversifiées et complexes. Pour faciliter ces collaborations et permettre aux communes de le faire avec plus de cohérence et moins de dispersion, cette proposition permet les collaborations à buts multiples. Ainsi, ce que certains considèrent comme un foisonnement de structures intercommunales pourra être limité.

L'Etat est appelé à encourager et à soutenir les communes qui se regroupent pour accomplir ensemble certaines de leurs tâches dans le but d'améliorer l'efficacité des services publics communaux.

Comme c'est toujours dans la commune que sont garantis les droits démocratiques, il est essentiel que la loi fixe les règles de représentation des délibératifs dans les structures de collaboration et les regroupements de communes, ainsi que les droits politiques des administrés.

La commission a par ailleurs pris connaissance des thèses adoptées par la commission 2 sur les droits politiques au niveau communal, qui réservent également ces droits pour les collaborations intercommunales.

403.82 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteurs : *Marguerite Contat Hickel, Carine Bachmann, Raymond Loretan, Marco Föllmi, Janine Bézaguet, Roberto Baranzini, Laurent Extermann*

Thèses, articles et résultats des votes

403.82.a

Aux conditions fixées par la loi, la collaboration peut être imposée dans certains domaines lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches des communes, à l'intérêt régional et général.

Argumentaire

Dans des cas précis prévus par la loi, la collaboration pourra être imposée aux communes. Il nous apparaît important de prévoir cette possibilité, le développement de la région relevant de l'intérêt général. Les raisons de cette contrainte pourraient être si l'intérêt régional le justifie, ou en cas d'intérêt général prépondérant. Rappelons que 21 cantons se sont dotés dans leur Constitution et / ou dans leur législation de mesures contraignantes allant dans ce sens.

403.83 Thèses et argumentaire de la minorité pour des regroupements de communes

Auteurs : *Marguerite Contat Hickel, Carine Bachmann, Raymond Loretan, Marco Föllmi, Janine Bézaguet*

Thèses, articles et résultats des votes

403.83.a

Les communes peuvent transférer des tâches à des regroupements de communes ou à d'autres types d'organisations intercommunales telles que des communautés urbaines.

Argumentaire

Les collaborations intercommunales peuvent prendre des formes multiples, allant d'un échange de vues entre deux communes à une coopération formelle inscrite dans une convention, et s'enchâsser dans des organisations ou structures différentes. Nous proposons ici le principe du transfert possible de tâches des communes à des regroupements ou à d'autres types d'organisations intercommunales comme la communauté urbaine. Ces notions sont définies à la thèse suivante.

403.83.b

Le regroupement de communes ou la communauté urbaine est une collectivité de droit public composée de communes qui sont en principe contiguës. Elle a la personnalité juridique.

Argumentaire

La Constitution fédérale a introduit les notions de ville et d'agglomération urbaine à l'article 50, alinéa 3. Les enjeux posés par le développement territorial, économique et social de notre région militent en faveur de l'inscription dans la Constitution de ces notions en les adaptant à la réalité genevoise. Pour rappel, selon l'Office fédéral de la statistique, est appelée ville toute commune de 10'000 habitants et plus. L'agglomération est définie comme le regroupement d'au minimum 20'000 habitants de plusieurs communes adjacentes. Elle est formée d'une commune-centre et des communes formant une zone bâtie continue avec la commune-centre ou ayant une frontière commune avec elle. A Genève, le vocable Agglomération/Agglo désigne l'agglomération franco-valdo-genevoise et ne peut donc être utilisé pour définir un autre espace. La notion de « communauté urbaine » est proposée, qui permettrait aux villes, dont Genève, et aux communes contiguës de se réunir afin de former un pôle urbain fort. A noter que ce souhait de rapprochement - voire de fusion - a été exprimé lors de leur audition par les magistrats de la Ville. Cette vision est aussi partagée par certains urbanistes et chercheurs (ex : proposition de fusionner Genève, Lancy et Carouge, à propos du projet PAV dans le cadre de l'exposition GvaCube). La notion de « communauté urbaine » pourra aussi s'appliquer à d'autres pôles (Bernex, par exemple), pour permettre le développement d'autres centres urbains et villes moyennes, à côté du pôle urbain Ville de Genève. La proposition de « regroupements de communes » et « communautés urbaines » permet de réunir des communes partageant des intérêts communs.

Les regroupements de communes ou communautés urbaines sont des collectivités de droit public dotées de la personnalité juridique. Cela signifie que l'on n'est plus dans le cas de collaborations ponctuelles où chaque commune participante conserve ses prérogatives (possibilité de retrait notamment), mais dans le cadre d'un transfert définitif de tâches et de compétences à une entité supérieure dont la cohérence géographique et fonctionnelle est la plus adaptée à remplir la mission qui lui est confiée. Ce processus vise à favoriser un transfert progressif des tâches vers le regroupement de communes ou la communauté urbaine sachant que le niveau communal actuel subit une érosion constante de son autonomie. L'émergence progressive des regroupements de communes ou des communautés urbaines, susceptibles d'atteindre la taille critique nécessaire, devrait aboutir, à terme, à renforcer le pôle communes dans la gestion des affaires du canton et de la région. Autre avantage : en cas de fusion des communes appartenant à un regroupement de communes ou à une communauté urbaine, la plupart des questions à régler le seront dans un cadre préexistant.

403.83.c

Au cas où le regroupement de communes, la communauté urbaine ou la commune résultant de la fusion constitue un espace géographique et fonctionnel cohérent, le canton peut lui déléguer des tâches. La loi prévoit des compensations financières équitables.

Argumentaire

Les tâches déléguées par le canton aux regroupements, dans la mesure où ce regroupement constitue un espace cohérent, justifient l'octroi de compensations financières équitables de la part du canton. S'agira-t-il de tâches d'exécution ou de véritables transferts de compétences du canton vers les regroupements de communes ? Il est évidemment difficile de le dire aujourd'hui. Mais seul des regroupements de communes judicieusement menés peuvent, à terme, mettre un frein à la cantonalisation des tâches et des compétences et redonner à un échelon communal revivifié le rôle qu'il revendique aujourd'hui.

403.83.d

Le regroupement de communes ou la communauté urbaine est doté d'une autorité délibérante et d'une autorité exécutive. L'autorité délibérante est élue par les autorités délibérantes des communes qui composent le regroupement. L'autorité exécutive est élue par l'autorité délibérante du regroupement.

Argumentaire

L'intérêt d'un tel dispositif réside dans le fait que le regroupement de communes ou la communauté urbaine peuvent, à travers leurs institutions, prendre peu à peu le pas sur les communes elles-mêmes tout en les intégrant progressivement au processus. Le dispositif prévu a l'avantage d'associer les autorités communales (délibératif et exécutif) à toutes les phases du processus de transfert des tâches et compétences vers le regroupement de communes ou la communauté urbaine.

403.83.e

Une commune ne peut faire partie que d'un regroupement de communes, sa participation à d'autres formes de collaboration restant possible.

Argumentaire

Cette condition est évidemment essentielle puisque le processus vise à former des regroupements de communes ou des communautés urbaines cohérents sur le plan géographique et fonctionnel (contiguïté). Les communes pourront faire le choix d'appartenir à l'une ou l'autre de ces nouvelles entités. La participation à d'autres formes de collaboration reste ouverte aux communes.

403.84 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.84.a

En vue de l'accomplissement d'une ou de plusieurs tâches qui leur sont confiées, les districts, et les communes avec l'autorisation des districts, peuvent collaborer avec des districts et des communes d'autres districts, ainsi qu'avec des collectivités territoriales voisines situées de l'autre côté de la frontière cantonale ou nationale.

Argumentaire

La collaboration entre districts et entre communes sera moins nécessaire qu'elle ne l'est aujourd'hui du fait de la taille critique des districts. Cependant, cette possibilité est laissée, notamment pour des collaborations à petite échelle entre communes voisines.

403.9 Réorganisation territoriale

403.91 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.91.a

L'Etat encourage et facilite la fusion de communes.

Résultat des votes (13.04.2010) : unanimité

403.91.b

A cet effet, la loi prévoit des mesures incitatives, notamment financières.

Résultat des votes (13.04.2010) : 13 oui / 0 non / 3 abstentions

403.91.c

Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'Etat, aux conditions posées par la loi.

Résultat des votes (13.04.2010) : 8 oui / 5 non / 2 abstentions

403.91.d

La fusion, la division et la réorganisation territoriale de communes sont soumises à l'approbation du corps électoral de chaque commune concernée.

Résultat des votes (13.04.2010) : 11 oui / 1 non / 2 abstentions

Argumentaire

La fusion de communes est conçue ici comme une possibilité laissée à l'appréciation des communes et de leur corps électoral. (La commission a refusé par 7 contre / 6 pour / 1 abstention, que l'Etat puisse ordonner un regroupement ou une fusion lorsque des intérêts communaux, cantonaux ou régionaux l'exigent). Toutefois, l'Etat est appelé à faciliter de telles fusions et même à les encourager, notamment par des incitations financières. Les différentes instances habilitées à proposer une fusion sont précisées.

Cependant, la fusion n'est pas le seul mode de réorganisation du territoire. Certaines communes peuvent vouloir réduire leur taille ou modifier leur contour, pour se rapprocher des territoires fonctionnels qui les concernent. C'est pourquoi il est aussi fait mention de division et de réorganisation du territoire. Bien entendu, ces réorganisations doivent se faire, à chaque fois, avec l'aval du corps électoral concerné.

403.92 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.92.a

La fusion, la division et la réorganisation territoriale de districts ou de communes sont possibles et soumises à l'approbation du corps électoral de chaque district concerné.

403.10 Fiscalité et péréquation intercommunale

403.101 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.101.a

Les communes couvrent les frais liés à l'accomplissement de leurs tâches au moyen de leurs propres recettes fiscales et d'autres revenus.

Résultat des votes (13.04.2010) : unanimité

403.101.b

Les communes soumettent collectivement au législateur un système de péréquation permettant d'atténuer les inégalités des capacités financières, d'équilibrer la charge fiscale et de mettre à disposition les moyens dont elles ont besoin dans l'accomplissement de tâches intercommunales.

Résultat des votes (13.04.2010) : 12 oui / 0 non / 4 abstentions

403.101.c

L'Etat veille à ce que la répartition des responsabilités financières tienne compte du principe selon lequel chaque tâche doit être financée par la collectivité publique qui en a la responsabilité et qui en bénéficie.

Résultat des votes (27.04.2010) : 13 oui / 0 non / 3 abstentions

403.101.d

L'Etat accorde aux communes une compensation équitable pour les tâches qu'il leur délègue.

Résultat des votes (27.04.2010) : 8 oui / 6 non / 2 abstentions

Argumentaire

La première proposition reprend les bases constitutionnelles usuelles définissant les ressources propres aux communes pour l'accomplissement de leurs tâches. Vu que les inégalités entre communes trouvent leur source en partie dans des éléments qu'elles ne peuvent ni contrôler ni influencer, un rééquilibrage est effectué par le biais de la péréquation financière. Elle est ici laissée entre les mains des communes qui doivent l'élaborer, le dernier mot revenant au législateur cantonal.

Afin de réduire les déséquilibres, qui ont tendance à se renforcer au fil du temps, entre les financements assurés par certaines collectivités et les bénéfices qu'en tirent des populations ne relevant pas de leur territoire, la commission pose comme principe que l'Etat veille à ce que le cercle des contributeurs soit aussi proche que pos-

sible de ceux des responsables et des bénéficiaires. Quand il délègue des tâches aux communes, il leur accorde une compensation. La majorité de la commission a préféré qualifier cette compensation d'équitable, plutôt que de contraindre à une couverture automatique de tous les coûts, afin de laisser à tous les acteurs concernés une marge d'appréciation et d'adaptation, selon les circonstances.

403.102 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.102.a

Si une commune refuse une collaboration qui s'impose, la loi peut prévoir de ne pas tenir compte dans la péréquation financière des coûts supplémentaires résultant de ce refus ou de réduire certaines contributions.

Argumentaire

Reprise de l'article 96 al. 3 de la Constitution de Saint-Gall, cette thèse vise à faire assumer financièrement par la commune concernée son refus de collaborer plutôt que par l'ensemble des communes.

403.103 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.103.a

Les districts couvrent les frais liés à l'accomplissement de leurs tâches au moyen de leurs propres recettes fiscales et d'autres revenus.

403.103.b

Les districts soumettent collectivement au législateur un système de péréquation permettant d'atténuer les inégalités des capacités financières, d'équilibrer la charge fiscale et de mettre à disposition les moyens dont elles ont besoin dans l'accomplissement de tâches des communes.

403.103.c

Le district communal attribue aux communes qui le composent un budget pour l'accomplissement des tâches déléguées.

403.11 Surveillance de l'Etat

403.111 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.111.a

Les communes et les groupements de communes sont soumis à la surveillance de l'Etat, qui veille à ce que leurs compétences soient exercées conformément à la loi.

Résultat des votes (13.04.2010) : unanimité

403.111.b

La surveillance se limite à un contrôle de légalité, à moins que la loi ne prévoie un contrôle d'opportunité.

Résultat des votes : 11 oui / 4 non / 0 abstentions

Argumentaire

La surveillance des communes découle de notre forme d'organisation des institutions. Tout comme la Confédération est l'instance de surveillance des cantons, les cantons ont la compétence de contrôler les communes. Comme il a été dit dans des thèses précédentes, toutes les tâches des communes ne relèvent pas de leur seule autonomie. Elles ont aussi à accomplir des tâches déléguées. C'est pourquoi le canton surveille l'exécution des tâches déléguées et vérifie la mise en œuvre du droit supérieur.

403.112 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.112.a

Les districts sont soumis à la surveillance de l'Etat, qui veille à ce que leurs compétences soient exercées conformément à la loi.

403.112.b

La surveillance se limite à un contrôle de légalité, à moins que la loi ne prévoie un contrôle d'opportunité.

403.12 Conseil des communes

403.121 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.121.a

L'Etat reconnaît la représentation cantonale des communes au travers d'une institution de droit public regroupant l'ensemble des communes (« Conseil des communes »).

Résultat des votes (21.04.2010) : 12 oui / 0 non / 1 abstention

403.121.b

Cette institution (Conseil des communes) poursuit les buts suivants :

- a) représenter les intérêts des communes dans le cadre institutionnel genevois et régional ;
- b) exécuter les tâches de collaboration intercommunale que lui confient les communes ou la loi ;
- c) participer au développement de l'agglomération de l'arc lémanique, en collaboration avec les communes des cantons et de l'Etat voisins.

Résultat des votes a) et b) (21.04.2010) : 11 oui / 1 non / 1 abstention

Résultat des votes c) (21.04.2010) : 8 oui / 4 non / 1 abstention

403.121.c

Les dispositions relatives au référendum cantonal sont applicables au budget et aux décisions de l'institution (Conseil des communes) portant sur des prestations financières .

Résultat des votes (21.04.2010) : 11 oui / 1 non / 1 abstention

403.121.d

L'institution (Conseil des communes) prend ses décisions en tenant compte de la pondération du nombre des habitants par communes.

Résultat des votes (21.04.2010) : 7 oui / 3 non / 2 abstentions

403.121.e

L'institution (Conseil des communes) peut, sur décision de deux tiers de ses membres et en fonction de ses règles de prise de décision, exercer :

- a) un droit d'initiative législative, par le dépôt de projets de lois rédigés de toutes pièces et touchant l'ensemble des communes dans les domaines relatifs à leur statut, leur organisation, leurs compétences ou responsabilités, leur régime fiscal ou celui de la péréquation financière intercommunale ;
- b) un droit de référendum contre les lois cantonales touchant l'ensemble des communes et concernant leur statut, leur organisation, leurs compétences ou responsabilités, leur régime fiscal ou celui de la péréquation financière intercommunale.

Résultat des votes (21.04.2010) : 11 oui / 1 non / 1 abstention

Argumentaire

Les communes sont des collectivités publiques et sont donc, à ce titre, concernées par un grand nombre de travaux, de décisions, de planifications ou de projets étudiés au niveau cantonal. Elles sont d'ailleurs aujourd'hui déjà régulièrement consultées lors de la préparation de travaux législatifs les concernant ou impliquant aussi leurs intérêts. Il est apparu nécessaire à la commission de reconnaître constitutionnellement le rôle que les communes exercent au niveau cantonal, notamment dans la préparation des actes législatifs, et qui s'effectue pour l'instant, de facto, sans base constitutionnelle.

Toutes les communes de Genève sont réunies dans l'Association des communes genevoises (ACG), qui les représente au niveau du canton et facilite la coopération entre elles. Vu l'importance croissante de ses compétences et de ses responsabilités, tant organisationnelles que financières, l'ACG a commencé un processus de transformation, pour passer de la simple association de droit privé qu'elle est aujourd'hui à un organisme de droit public.

La commission a donc pris connaissance avec un grand intérêt des propositions de l'ACG pour la reconnaissance de la représentation des communes dans la future constitution. Cependant, elle n'a pas voulu confondre les dispositions constitutionnelles avec celles qui doivent régir l'organisation interne de leur représentation. La commission tient à laisser aux communes la liberté de s'organiser elles-mêmes. D'où la volonté de ne pas inscrire dans la constitution le nom d'une entité précise, comme l'ACG, mais de faire reconnaître l'instance représentative dont les communes se dotent elles-mêmes. Cette instance pourrait, par exemple, prendre le nom de Conseil des communes.

La commission a toutefois tenu à préciser quelles conditions doivent être remplies pour obtenir cette reconnaissance. Elles touchent aux buts d'une telle représentation et au caractère démocratique de ses prises de décision, en rapport avec les populations que les communes représentent.

La commission a répondu favorablement à la suggestion des communes de disposer, par le biais de cette représentation cantonale, de deux instruments démocratiques : le droit d'initiative et celui de référendum. Le cadre de l'exercice de ces droits serait limité aux décisions cantonales touchant au statut de l'ensemble des commu-

nes, à leur organisation, leurs compétences, leurs responsabilités, leur régime fiscal ou la péréquation financière intercommunale. Le droit d'initiative permet aux communes de devenir une force de propositions collectives au niveau cantonal. Le droit de référendum leur permet de faire valoir leur point de vue devant la population, si le dialogue, que d'autres dispositions constitutionnelles proposées dans ces thèses cherchent à promouvoir, ne parvenait pas à trouver un bon terrain d'entente.

403.122 Thèses et argumentaire de la minorité 1

Auteurs : Franck Ferrier, François de Planta

Thèses, articles et résultats des votes

403.122.a

Le processus de décision dans le Conseil des communes se fait selon le principe « une commune, une voix ».

Argumentaire

L'argument du rapport de la commission est qu'il serait antidémocratique que les communes puissent être représentées d'une manière équivalente alors qu'elles ont un poids démographique très différent : quel rapport existerait-il, par exemple, entre la commune de Genève de plus de 190'000 habitants et celle de Gy de moins de 500 habitants ? Est-il démocratiquement acceptable que toutes les communes du canton soient représentées par une voix au sein du Conseil des communes, alors qu'elles sont à ce point disparates ?

L'idée serait louable si elle reposait réellement sur le désir d'une meilleure représentativité démocratique. Mais qu'en est-il en réalité ? L'un des principes sur lequel repose la démocratie est : « Un homme, une voix ». Mais au sein du Conseil des communes ce ne sont pas les citoyens en tant que personnes qui sont représentés, mais les communes en tant qu'institutions. Dans l'ACG, les communes ont été représentées selon le principe « Une commune, une voix », ce qui prolonge et amplifie le principe « Un homme, une voix ».

Vouloir imposer une représentation des communes proportionnellement au nombre de leurs habitants (même si l'on fait le choix de pondérer cette proportion), contrevient en réalité au principe de « Un homme, une voix » et l'on s'engage sur un terrain qui paraît dangereux.

Si les communes devaient être représentées en fonction de leur puissance démographique, pourquoi n'exigerait-on pas qu'elles le soient aussi en fonction de leur puissance économique ou financière ? Et par extension, pourquoi ne pas donner aux citoyens un nombre de voix proportionnel à leur rôle économique et à leur poids financier dans la société ?

Les citoyens sont représentés selon le principe « Un homme, une voix » dans les conseils municipaux et dans le Grand Conseil.

En accord avec ce principe, les communes genevoises doivent être représentées au sein du Conseil des communes selon le principe « Une commune, une voix », quel que soit leur poids démographique, parce qu'elles sont des institutions qui ont toutes une vocation politique précise et identique. Contrevenir à ce principe, c'est faire un pas vers un autre édifice démocratique, et c'est risquer d'en déséquilibrer le fonctionnement.

403.123 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteurs : Marguerite Contat Hickel, Carine Bachmann, Janine Bézaguet

Thèses, articles et résultats des votes

403.123.a

Les communes genevoises peuvent en tout temps faire partie d'un Conseil des communes, association d'utilité publique, ayant la personnalité juridique au sens des art. 60 et suivants du Code civil suisse. Elles peuvent y entrer ou en sortir selon les statuts du Conseil.

Argumentaire

Il ne nous paraît pas opportun d'introduire dans la Constitution une représentation cantonale des communes telle que proposée, ceci revenant à ériger les communes en un contre-pouvoir institutionnalisé vis-à-vis du canton. Or, les communes genevoises sont particulièrement hétérogènes en taille, population et intérêt (quoi de commun entre la ville de Genève et Soral ?). Le Conseil des communes tel qu'il est proposé par la majorité de la commission fait fi de cette diversité, même si un élément de pondération a été introduit, et accorde un poids relatif disproportionné aux communes faiblement peuplées sur les communes urbaines qui doivent affronter des problématiques tout à fait spécifiques. L'organe proposé par la majorité souffre ainsi d'un manque de cohérence interne.

Le Conseil de communes à caractère associatif tel que nous le proposons donne, en revanche, une plus grande souplesse aux communes qui en font partie. Il peut être un lieu d'expertise et de dialogue très intéressant pour les communes qui seront engagées dans des processus de transfert de tâches et de compétences, voire de fusion.

403.124 Thèses et argumentaire de la minorité 3

Auteur : François de Planta

Argumentaire

La thèse intitulée « Conseil des communes » pour éviter de froisser ceux qui ne veulent pas entendre parler de l'Association des Communes Genevoises (ACG) en tant que tel et pour satisfaire ceux qui souhaitent la création d'une Chambre des communes, part certes d'une bonne intention mais ne devrait pas figurer dans la Constitution.

Cette institution peut parfaitement figurer dans la loi, bien que le contenu des divers articles mérite un sérieux affinement.

Les raisons qui motivent cette analyse reposent sur les éléments suivants :

- Le Conseil des communes n'est rien d'autre qu'une intercommunalité élargie à l'ensemble des 45 communes genevoises.
- Le thème de l'intercommunalité est largement développé au chapitre 403.8 avec trois thèses. Nous ne voyons pas l'intérêt de citer dans la Constitution un exemple en particulier surtout sous 5 alinéas.
- L'actuelle ACG fonctionne très bien sans que l'on doive, sous une autre appellation, la constitutionnaliser. L'ACG est régulièrement consultée par l'Etat et défend avec succès les intérêts des communes genevoises. L'exemple de la nouvelle péréquation fiscale intercommunale en est la meilleure preuve.
- Les instruments que pourra utiliser ce Conseil des communes (initiative et référendum) sans parler de la méthode pour la « prise de décision » ne pourra que paralyser encore davantage toutes les procédures en particulier sous l'angle de l'aménagement du territoire et de la fiscalité.

Ainsi le présent argumentaire de minorité demande de supprimer purement et simplement le chapitre 403.12 puisqu'une telle institution ne figure pas dans la future Constitution.

403.125 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.125.a

Il est créé un Conseil des communes qui gère les tâches actuellement dévolues à l'ACG ainsi que les institutions et les infrastructures de portée cantonale ou régionale (notamment les grandes institutions culturelles, infrastructures sportives et le Service d'incendie et de secours).

Argumentaire

L'ACG a mis sur pied la collaboration intercommunale cantonale. « Victime » de son succès, elle est aujourd'hui à la veille de changements importants. La décision d'inscrire dans la Constitution un Conseil des communes également dans ce modèle des districts constitue à la fois une reconnaissance du rôle constructif de l'ACG et de ses limites institutionnelles actuelles.

403.125.b

Le Conseil des communes est consulté sur tous les projets législatifs qui concernent les districts communaux.

403.125.c

Le Conseil des communes est formé de délégués des districts communaux. Ces derniers disposent d'un nombre de délégués proportionnel à leur population.

Argumentaire

Avec un petit nombre de district (de 8 à 12), les écarts de population résidente seront bien moindres entre eux qu'entre les communes actuelles. Ici prédomine le souci de la représentativité populaire.

403.125.d

Les délégués au Conseil des communes votent selon les instructions de l'exécutif de district.

Argumentaire

Pour une lisibilité politique et démocratique du Conseil des communes, il est important que la responsabilité des choix puisse être imputée à une autorité légitime : les exécutifs des districts dans ce cas.

403.13 Participation

403.131 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.131.a

Les communes encouragent leur population à contribuer, par leurs avis et leurs propositions, à l'élaboration des décisions et de la planification communales. Elles en rendent compte dans l'argumentation de leur décision.

Résultat des votes (27.04.2010) : 9 oui / 2 non / 5 abstentions

Argumentaire

Le niveau communal à Genève est celui où le dialogue avec la population pour l'élaboration de certaines décisions est le plus avancé. La mise en place d'Agenda 21 a été l'occasion pour plusieurs communes genevoises d'ouvrir des espaces de concertation entre élus et diverses composantes de la société, pour fixer ensemble des objectifs en matière de développement durable, qui ont ensuite été proposés à l'aval des exécutifs et délibératifs communaux. Depuis, de telles ouvertures ont été appliquées à la réalisation d'aménagements ou de projets, dans des quartiers, correspondant à des besoins exprimés par les habitants et avalisés par les instances communales.

Ces pratiques permettent de mieux faire comprendre les décisions et le travail réalisé par la commune, en l'inscrivant dans les préoccupations quotidiennes de la population. Elles font gagner du temps, quand elles permettent d'éviter des recours ou des référendums en aval des décisions prises par la commune. Elles facilitent l'adaptation de nouveaux projets aux intérêts de la population concernée, ainsi que leur adoption. C'est pourquoi les instances fédérales en ont fait un critère d'évaluation des grands projets d'aménagement qu'elles soutiennent.

L'intérêt d'inscrire l'encouragement à de telles pratiques dans la constitution est de promouvoir leur développement dans toutes les communes, selon des formes adaptées à leur spécificité, afin d'éviter qu'une telle participation à la vie communale soit réservée à seulement une partie de la population de Genève.

La majorité de la commission n'a pas désiré pour autant inscrire les quartiers comme possible instance de cette participation.

403.132 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteurs : *Marguerite Contat Hickel, Carine Bachmann, Roberto Baranzini, Laurent Extermann, Janine Bézaguet*

Thèses, articles et résultats des votes

403.132.a

Les communes, les regroupements de communes et les communautés urbaines peuvent créer des conseils de quartier, ou des structures similaires, dotés d'un budget participatif.

Argumentaire

Afin de permettre l'exercice de la participation citoyenne et une meilleure intégration des habitants au processus politique, cette thèse propose la création de conseils de quartiers, dotés de budget. Ces budgets sont votés par les délibératifs. L'objectif est de développer la participation citoyenne en associant les différents acteurs au processus d'élaboration d'un projet (usagers, élus, experts notamment). Ce processus collaboratif est enclenché en amont d'un projet sur la base des propositions, savoirs et expériences des divers acteurs. Loin de s'opposer à la légitimité démocratique des élus, il contribue à la renforcer en intégrant les capacités de négociation et de débat de ces derniers. Les conseils de quartier ou d'autres structures (assises, forum, etc.) en sont l'expression. Les expériences bâloise et zurichoise, relatives à l'aménagement et à l'urbanisme, ont prouvé l'importance de ce processus, et de ces structures, qui en favorisant l'élaboration de projets devenus communs, contribuent à réduire les risques de recours, une fois le projet terminé. Un avantage à ne pas négliger en terre genevoise...

403.133 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteur : *François de Planta*

Argumentaire

La thèse 403.131.a intitulée « Les communes encouragent leur population à contribuer, par leurs avis et leurs propositions, à l'élaboration des décisions et de la planification communale. Elles rendent compte de leur traitement dans l'argumentaire de leur décision » a été adoptée de justesse lors de la séance de commission le 27.04.2010. Cette thèse apporte de l'eau aux moulins de ceux qui estiment depuis le début des travaux de la commission qu'à l'heure actuelle la proximité n'est pas une notion en vigueur en Ville de Genève. Dans les 44 autres communes du canton, la proximité permet largement aux élus municipaux (exécutif et délibératif) de se faire les porte-paroles de la population car ils connaissent leurs concitoyens et leurs préoccupations. Cette thèse n'a aucune raison d'être intégrée dans la future Constitution

d'autant plus que son contenu n'est pas d'une clarté des plus limpides et qu'elle semble répondre au malaise existant dans une seule des 45 communes genevoises.

Les raisons qui motivent cette analyse reposent en particulier sur les éléments suivants :

- Les outils démocratiques existent et ils sont largement utilisés si cela s'impose par le biais des pétitions, des initiatives et des référendums.
- Les séances des conseils municipaux sont publiques et dans plusieurs communes un certain nombre de séances sont aussi ouvertes aux propositions du public.
- Les membres des exécutifs municipaux (en tous les cas pour les 44 communes hormis la Ville de Genève) sont à disposition de leurs concitoyens. Chacun peut demander un entretien ou soumettre une proposition au conseil municipal.
- Les élus ont quatre ans pour travailler et apporter des réponses aux attentes des habitants de leur commune ; la démocratie, a priori toujours en vigueur dans notre pays, offre l'occasion au souverain de sanctionner ceux qu'elle estime avoir été défaillants.
- Plus on délègue les responsabilités plus on déresponsabilise les élus. Quelle motivation peut avoir un élu qui verrait systématiquement son travail mâché par ses concitoyens, alors que nous sommes en plus dans une situation toujours plus délicate pour trouver des candidats aux diverses fonctions électives dans les communes ?

403.134 Thèses et argumentaire de la minorité pour des districts communaux

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes

403.134.a

Les grandes communes peuvent être divisées en « quartiers ». Dans ce cas, ce sont les quartiers qui font office d'arrondissements électoraux et qui assument en lieu et place de la commune toutes ses prérogatives.

403.14 Disposition transitoire

403.141 Thèses et argumentaire de la commission

Thèses, articles et résultats des votes

403.141.a

Un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la Constitution est donné au législateur pour mettre en place la nouvelle répartition des tâches, ainsi que pour créer et attribuer au canton, ou à une ou des structure/s cantonale/s, à créer, les infrastructures et institutions d'importance cantonale, régionale, voire internationale.

Résultat des votes (27.04.2010) : 14 oui / 0 non / 2 abstentions

Argumentaire

La volonté de la commission de ne pas lister la répartition des tâches entre communes et canton dans une disposition constitutionnelle (voir chapitre 403.4) ne signifie pas qu'elle se contente de remettre la question à plus tard. C'est qu'elle a considéré que l'instrument législatif était plus approprié, en permettant une évolution plus souple pour s'adapter aux besoins. C'est pourquoi elle a choisi de donner un délai pour que cette répartition des tâches, infrastructures et institutions entre communes et cantons soit réalisée dans une période de 5 ans.

403.142 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteurs : Marguerite Contat Hickel, Carine Bachmann, Raymond Loretan, Marco Föllmi, Janine Bézaguet

Thèses, articles et résultats des votes

403.142.a

Une loi-cadre, adoptée dans un délai de 3 ans dès l'adoption de la Constitution, fixe les modalités de mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale et les procédures de regroupements et de fusion des communes. Elle définit clairement les étapes et les mesures d'encadrement du processus, la péréquation financière, ainsi que les droits et obligations des communes.

Dans un délai de 3 ans dès l'adoption de la loi, chaque commune propose à son corps électoral un modèle de regroupement ou de fusion avec une ou plusieurs communes.

Dans un délai de 6 ans dès l'adoption de la loi, une évaluation du processus sera effectuée.

Argumentaire

Le délai de 3 ans pour l'adoption d'une loi permet au législateur de donner le cadre du processus et aux communes de s'y intégrer. Les communes devraient pouvoir définir elles-mêmes l'institution (regroupement, communauté urbaine ou fusion) à laquelle elles cèderaient tout ou partie de leur autorité afin d'accomplir leurs tâches de façon plus efficace. Des échéances sont prévues pour que les communes mettent en œuvre la réorganisation et propose un modèle de regroupement ou de fusion à leurs administrés. Il paraît important qu'une évaluation du processus soit effectuée, dans un délai de 6 ans après l'adoption de la loi.

**403.143 Thèses et argumentaire de la minorité
pour des districts communaux**

Auteurs : Roberto Baranzini, Laurent Extermann

Thèses, articles et résultats des votes**403.143.a**

Les nouveaux districts communaux se créent sur une base volontaire dans un délai de 5 ans. Si, à l'issue de ce délai, la loi y relative n'est pas entrée en vigueur, les districts communaux sont institués d'office selon le modèle (modalités du regroupement et nom des nouveaux districts communaux) figurant dans la disposition transitoire. A l'issue du délai, les districts communaux exerceront toutes les compétences des communes actuelles dont les biens leurs seront transférés.

Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante)

- Annexe 1a** Questionnaire destiné aux magistrates et magistrats des communes genevoises
- Annexe 1b** Résultats du sondage réalisé auprès des magistrates et magistrats des communes genevoises
- Annexe 2a** La collaboration intercommunale en Suisse
- Annexe 2b** Analyse des activités communales
- Annexe 3a** Constats relatifs aux enjeux pour les communes
- Annexe 3b** Objectifs d'une réorganisation territoriale
- Annexe 3c** Descriptif des critères d'analyse d'une réorganisation territoriale
- Annexe 4a** Modèle d'organisation territoriale N°1
- Annexe 4b** Modèle d'organisation territoriale N°2
- Annexe 4c** Modèle d'organisation territoriale N°3
- Annexe 4d** Modèle d'organisation territoriale N°4
- Annexe 4e** Tableau comparatif des thèses des modèles d'organisation territoriale
- Annexe 5** Rapport de la sous-commission conjointe des commissions thématiques 4 & 5
- Annexe 6** Propositions collectives, pétitions et demandes d'auditions

Version finale

Table des thèses

Les thèses de minorité sont en italique.

403.1 Principes d'organisation territoriale

403.11.a

La structure territoriale des 45 communes n'est pas modifiée.

403.12.a

La Ville de Genève est scindée en 6 à 10 arrondissements qui deviennent des communes. Les 44 autres communes restent inchangées.

403.13.a

L'organisation de la structure territoriale vise à regrouper les communes existantes dans la double perspective de la dynamique régionale et métropolitaine.

403.2 Définition

403.21.a

Les communes sont des collectivités publiques territoriales dotées de la personnalité juridique.

403.21.b

L'existence, le territoire et les biens des communes sont garantis dans les limites de la Constitution et de la loi.

403.22.a

Les communes sont encouragées à se regrouper selon un espace géographique et fonctionnel cohérent.

403.23.a

Les actuelles communes sont regroupées en 8 à 12 nouveaux « districts communaux » qui sont des collectivités publiques territoriales dotées de la personnalité juridique.

403.23.b

L'existence, le territoire et les biens des districts communaux sont garantis dans les limites de la Constitution et de la loi.

403.3 Autonomie communale

403.31.a

L'autonomie communale est garantie dans les limites de la Constitution et de la législation cantonale.

403.31.b

L'Etat tient compte des conséquences que son activité peut avoir sur les communes. Il met en place un processus de concertation avec les communes, dès le début de la procédure de planification et de décision.

403.32.a

L'Etat tient compte des conséquences que son activité peut avoir sur les communes et les entend en temps utile.

403.33.a

L'autonomie des districts communaux est garantie.

403.33.b

Les districts communaux gèrent leurs affaires de manière indépendante.

403.33.c

Le droit cantonal garantit aux districts communaux une liberté d'action maximale.

403.33.d

L'Etat tient compte des conséquences que son activité peut avoir sur les districts. Il met en place un processus de concertation avec les districts, dès le début de la procédure de planification et de décision.

403.4 Attribution des tâches**403.41.a**

La loi attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir.

403.41.b

La répartition des tâches entre l'Etat et les communes est régie par les principes de proximité, de transparence, d'efficacité et de complémentarité.

403.41.c

La loi fixe clairement les tâches qui sont attribuées à l'Etat et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires.

403.41.d

La gestion des institutions et des infrastructures d'importance cantonale et régionale, ou à caractère unique, est confiée à l'Etat ou à un organisme de droit public.

403.41.e

La loi détermine [les principes et] les modalités des transferts entre les communes et l'Etat et traite des répercussions financières.

403.42.a

La loi fixe les compétences des districts communaux selon les principes fixés par la Constitution (notamment transparence, proximité, efficacité et équivalence fiscale).

403.42.b

Les districts communaux peuvent déléguer des compétences aux communes, par le biais de leur règlement d'organisation adopté par le conseil de district.

403.42.c

Le canton prend à sa charge les tâches qui excèdent la capacité des districts communaux ou qui nécessitent une réglementation unifiée.

403.42.d

La gestion des institutions et des infrastructures de portée cantonale ou régionale, mais actuellement assumées par certaines communes, est confiée au Conseil des communes.

403.42.e

La loi détermine les principes et les modalités des transferts entre les districts et l'Etat et traite des répercussions financières.

403.5 Autorités**403.51.a**

Chaque commune est dotée d'une autorité délibérative, le conseil municipal, et d'une autorité exécutive, l'exécutif municipal.

403.51.b

La durée de la législature est identique à celle du Grand Conseil.

403.52.a

Chaque district est composé d'une autorité délibérative, le conseil de district, et d'une autorité exécutive, l'exécutif de district.

403.52.b

Les communes ne disposent que d'une autorité exécutive.

403.52.c

La durée de la législature est identique à celle du Grand Conseil.

403.6 Délibératifs**403.61.a**

La loi détermine le nombre de membres des conseils municipaux en fonction du nombre d'habitants dans la commune.

403.61.b

Les élections des membres du conseil municipal se font au système proportionnel avec un quorum fixé à 7 %.

403.61.c

Les employés de l'administration communale ne peuvent pas siéger au conseil municipal.

403.62.a

Les élections des membres du conseil municipal se font au système proportionnel.

403.63.a

Chaque district communal a un conseil de district de 30 à 60 membres selon sa population et le nombre de communes qui le composent.

403.63.b

Le conseil de district est élu au scrutin proportionnel de liste par arrondissements. Les arrondissements électoraux correspondent aux communes.

403.63.c

Les sièges de conseillers de district sont répartis entre les communes en fonction de leur population. Toute commune a droit à au moins trois sièges.

403.7 Exécutifs

403.71.a

L'exécutif municipal est composé d'un maire et deux conseillers exécutifs.
L'exécutif de la Ville de Genève est composé d'un maire et de quatre conseillers exécutifs.

403.71.b

La loi détermine les attributions de l'administration.

403.71.c

Nul ne peut être à la fois membre d'une autorité délibérative et exécutive au sein d'une commune.

403.71.d

L'exécutif municipal est une autorité collégiale présidée par le maire.

403.71.e

L'exécutif municipal s'organise librement.

403.71.f

Les employés de l'administration communale ne peuvent pas siéger à l'exécutif municipal.

403.71.g

La loi fixe les autres incompatibilités.

403.71.h

Les élections des membres de l'exécutif municipal se font au système majoritaire, avec listes séparées pour la fonction de maire ou de conseillers exécutifs.

403.71.i

Pour être élu un candidat doit avoir rassemblé au moins un tiers des suffrages exprimés.

403.71.j

Un mandat est limité à un seul renouvellement.

403.72.a

L'exécutif municipal est composé d'un maire et de deux maires adjoints pour l'ensemble des 45 communes qui composent le canton.

403.72.b

Les membres d'un exécutif municipal sont immédiatement rééligibles.

403.73.a

Chaque district communal a un exécutif de district de 3 à 5 membres à temps plein.

403.73.b

Les membres du conseil de district issus d'une commune élisent en leur sein l'exécutif de la commune et le maire de la commune.

403.73.c

L'exécutif de la commune prend toutes les décisions d'exécution des compétences déléguées à la commune.

403.73.d

L'exécutif de district est une autorité collégiale présidée par le président de district.

403.73.e

L'exécutif de district s'organise librement.

403.73.f

Les employés de l'administration du district ou de la commune, ne peuvent siéger ni à l'exécutif de district ni à l'exécutif de la commune.

403.73.g

La loi fixe les autres incompatibilités.

403.73.h

L'élection de l'exécutif de district se fait au système majoritaire avec une liste séparée pour la fonction de « Président du district communal ».

403.73.i

Un mandat à l'exécutif de district est limité à un seul renouvellement.

403.8 Collaboration intercommunale**403.81.a**

En vue de l'accomplissement d'une ou de plusieurs tâches, les communes peuvent collaborer avec des communes du canton, ainsi qu'avec des collectivités territoriales voisines situées de l'autre côté de la frontière cantonale ou nationale.

403.81.b

L'Etat encourage et soutient les collaborations et groupements intercommunaux.

403.81.c

La loi définit les instruments de la collaboration intercommunale. Elle prévoit une représentation équitable des conseillers municipaux au sein des organes des entités intercommunales et le respect des procédures démocratiques.

403.82.a

Aux conditions fixées par la loi, la collaboration peut être imposée dans certains domaines lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches des communes, à l'intérêt régional et général.

403.83.a

Les communes peuvent transférer des tâches à des regroupements de communes ou à d'autres types d'organisations intercommunales telles que des communautés urbaines.

403.83.b

Le regroupement de communes ou la communauté urbaine est une collectivité de droit public composée de communes qui sont en principe contiguës. Elle a la personnalité juridique.

403.83.c

Au cas où le regroupement de communes, la communauté urbaine ou la commune résultant de la fusion constitue un espace géographique et fonctionnel cohérent, le canton peut lui déléguer des tâches. La loi prévoit des compensations financières équitables.

403.83.d

Le regroupement de communes ou la communauté urbaine est doté d'une autorité délibérante et d'une autorité exécutive. L'autorité délibérante est élue par les autorités délibérantes des communes qui composent le regroupement. L'autorité exécutive est élue par l'autorité délibérante du regroupement.

403.83.e

Une commune ne peut faire partie que d'un regroupement de communes, sa participation à d'autres formes de collaboration restant possible.

403.84.a

En vue de l'accomplissement d'une ou de plusieurs tâches qui leur sont confiées, les districts, et les communes avec l'autorisation des districts, peuvent collaborer avec des districts et des communes d'autres districts, ainsi qu'avec des collectivités territoriales voisines situées de l'autre côté de la frontière cantonale ou nationale.

403.9 Réorganisation territoriale**403.91.a**

L'Etat encourage et facilite la fusion de communes.

403.91.b

A cet effet, la loi prévoit des mesures incitatives, notamment financières.

403.91.c

Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'Etat, aux conditions posées par la loi.

403.91.d

La fusion, la division et la réorganisation territoriale de communes sont soumises à l'approbation du corps électoral de chaque commune concernée.

403.92.a

La fusion, la division et la réorganisation territoriale de districts ou de communes sont possibles et soumises à l'approbation du corps électoral de chaque district concerné.

403.10 Fiscalité et péréquation intercommunale**403.101.a**

Les communes couvrent les frais liés à l'accomplissement de leurs tâches au moyen de leurs propres recettes fiscales et d'autres revenus.

403.101.b

Les communes soumettent collectivement au législateur un système de péréquation permettant d'atténuer les inégalités des capacités financières, d'équilibrer la charge fiscale et de mettre à disposition les moyens dont elles ont besoin dans l'accomplissement de tâches intercommunales.

403.101.c

L'Etat veille à ce que la répartition des responsabilités financières tienne compte du principe selon lequel chaque tâche doit être financée par la collectivité publique qui en a la responsabilité et qui en bénéficie.

403.101.d

L'Etat accorde aux communes une compensation équitable pour les tâches qu'il leur délègue.

403.102.a

Si une commune refuse une collaboration qui s'impose, la loi peut prévoir de ne pas tenir compte dans la péréquation financière des coûts supplémentaires résultant de ce refus ou de réduire certaines contributions.

403.103.a

Les districts couvrent les frais liés à l'accomplissement de leurs tâches au moyen de leurs propres recettes fiscales et d'autres revenus.

403.103.b

Les districts soumettent collectivement au législateur un système de péréquation permettant d'atténuer les inégalités des capacités financières, d'équilibrer la charge fiscale et de mettre à disposition les moyens dont elles ont besoin dans l'accomplissement de tâches des communes.

403.103.c

Le district communal attribue aux communes qui le composent un budget pour l'accomplissement des tâches déléguées.

403.11 Surveillance de l'Etat**403.111.a**

Les communes et les groupements de communes sont soumis à la surveillance de l'Etat, qui veille à ce que leurs compétences soient exercées conformément à la loi.

403.111.b

La surveillance se limite à un contrôle de légalité, à moins que la loi ne prévoie un contrôle d'opportunité.

403.112.a

Les districts sont soumis à la surveillance de l'Etat, qui veille à ce que leurs compétences soient exercées conformément à la loi.

403.112.b

La surveillance se limite à un contrôle de légalité, à moins que la loi ne prévoie un contrôle d'opportunité.

403.12 Conseil des communes**403.121.a**

L'Etat reconnaît la représentation cantonale des communes au travers d'une institution de droit public regroupant l'ensemble des communes (« Conseil des communes »).

403.121.b

Cette institution (Conseil des communes) poursuit les buts suivants :

- a) représenter les intérêts des communes dans le cadre institutionnel genevois et régional ;
- b) exécuter les tâches de collaboration intercommunale que lui confient les communes ou la loi ;
- c) participer au développement de l'agglomération de l'arc lémanique, en collaboration avec les communes des cantons et de l'Etat voisins.

403.121.c

Les dispositions relatives au référendum cantonal sont applicables au budget et aux décisions de l'institution (Conseil des communes) portant sur des prestations financières .

403.121.d

L'institution (Conseil des communes) prend ses décisions en tenant compte de la pondération du nombre des habitants par communes.

403.121.e

L'institution (Conseil des communes) peut, sur décision de deux tiers de ses membres et en fonction de ses règles de prise de décision, exercer :

- a) un droit d'initiative législative, par le dépôt de projets de lois rédigés de toutes pièces et touchant l'ensemble des communes dans les domaines relatifs à leur statut, leur organisation, leurs compétences ou responsabilités, leur régime fiscal ou celui de la péréquation financière intercommunale ;
- b) un droit de référendum contre les lois cantonales touchant l'ensemble des communes et concernant leur statut, leur organisation, leurs compétences ou responsabilités, leur régime fiscal ou celui de la péréquation financière intercommunale.

403.122.a

Le processus de décision dans le Conseil des communes se fait selon le principe « une commune, une voix ».

403.123.a

Les communes genevoises peuvent en tout temps faire partie d'un Conseil des communes, association d'utilité publique, ayant la personnalité juridique au sens des art. 60 et suivants du Code civil suisse. Elles peuvent y entrer ou en sortir selon les statuts du Conseil.

403.125.a

Il est créé un Conseil des communes qui gère les tâches actuellement dévolues à l'ACG ainsi que les institutions et les infrastructures de portée cantonale ou régionale (notamment les grandes institutions culturelles, infrastructures sportives et le Service d'incendie et de secours).

403.125.b

Le Conseil des communes est consulté sur tous les projets législatifs qui concernent les districts communaux.

403.125.c

Le Conseil des communes est formé de délégués des districts communaux. Ces derniers disposent d'un nombre de délégués proportionnel à leur population.

403.125.d

Les délégués au Conseil des communes votent selon les instructions de l'exécutif de district.

403.13 Participation**403.131.a**

Les communes encouragent leur population à contribuer, par leurs avis et leurs propositions, à l'élaboration des décisions et de la planification communales. Elles en rendent compte dans l'argumentation de leur décision.

403.132.a

Les communes, les regroupements de communes et les communautés urbaines peuvent créer des conseils de quartier, ou des structures similaires, dotés d'un budget participatif.

403.134.a

Les grandes communes peuvent être divisées en « quartiers ». Dans ce cas, ce sont les quartiers qui font office d'arrondissements électoraux et qui assument en lieu et place de la commune toutes ses prérogatives.

403.14 Disposition transitoire**403.141.a**

Un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la Constitution est donné au législateur pour mettre en place la nouvelle répartition des tâches, ainsi que pour créer et attribuer au canton, ou à une ou des structure/s cantonale/s, à créer, les infrastructures et institutions d'importance cantonale, régionale, voire internationale.

403.142.a

Une loi-cadre, adoptée dans un délai de 3 ans dès l'adoption de la Constitution, fixe les modalités de mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale et les procédures de regroupements et de fusion des communes. Elle définit clairement les étapes et les mesures d'encadrement du processus, la péréquation financière, ainsi que les droits et obligations des communes.

Dans un délai de 3 ans dès l'adoption de la loi, chaque commune propose à son corps électoral un modèle de regroupement ou de fusion avec une ou plusieurs communes.

Dans un délai de 6 ans dès l'adoption de la loi, une évaluation du processus sera effectuée.

403.143.a

Les nouveaux districts communaux se créent sur une base volontaire dans un délai de 5 ans. Si, à l'issue de ce délai, la loi y relative n'est pas entrée en vigueur, les districts communaux sont institués d'office selon le modèle (modalités du regroupement et nom des nouveaux districts communaux) figurant dans la disposition transitoire. A l'issue du délai, les districts communaux exerceront toutes les compétences des communes actuelles dont les biens leurs seront transférés.

* * * * *

Version finale