

PROCES-VERBAL

Assemblée constituante

Commission 4 Organisation territoriale et relations extérieures

**Séance No. 22 - mardi 27 octobre 2009
rue Henri-Fazy N°2 au 3ème étage
de 14h30 à 19h00**

Présidence : M. FÖLLMI Marco, PDC

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

Excusés : Mme BACHMANN, Les Verts et Associatifs
Mme BEZAGUET Janine, AVIVO

Audition

Association des communes genevoises (ACG)

Délégation ACG : M. Jean-Marc Mermoud, président
M. Manuel Tornare, vice-président
M. Thierry Apothéloz, membre du Bureau
M. Serge Dal Busco, membre du Bureau
M. Alain Rutsche, directeur général

* * * * *

Le vice-président, M. FÖLLMI accueille la délégation de l’ACG à 17h00 et lui passe sans plus tarder la parole.

Audition de l'Association des communes genevoises

Présentation de l'ACG

Historique

Début XXe siècle	Création de l'Union des maires des communes rurales
1933	Transformation en Association des maires du canton de Genève
1964	Transformation en Association des communes genevoises
1984	Création d'un secrétariat permanent
1986	Création du SIACG (Groupement intercommunal d'informatique)
1990	Création du CIDEDEC (Groupement intercommunal des déchets carnés)
1994	Création du GIAP (Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire)
2009	Création du Fonds intercommunal (financement de l'intercommunalité) dans le cadre de la réforme de la péréquation financière intercommunale

Buts

➤ Défense des intérêts des communes

- L'ACG est mentionnée dans 45 lois et règlement cantonaux.
- Ses représentants siègent dans 72 entités publiques et commissions officielles.
- Elle collabore avec le Conseil d'Etat à la préparation des projets de lois et des règlements qui concernent les communes.
- Elle est régulièrement consultée par les commissions du Grand Conseil.

➤ Accomplissement de tâches pour le compte des communes

- Pilotage des groupements intercommunaux par la Direction générale de l'ACG dans la recherche de synergies et d'efficience.

L'ACG et les groupements intercommunaux

ACG – Association des communes genevoises

- Défenses des intérêts des 45 communes genevoises
- 8 collaborateurs-trices
- Budget de 1,9 million

GIAP – Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire

- Prise en charge des enfants des degrés enfantins et primaires à midi (10 600 enfants/jour) et le soir (4 400 enfants/jour)
- 132 lieux dans 41 communes
- 930 collaborateurs-trices
- Budget de 36,6 millions

SIACG – Groupement intercommunal d'informatique

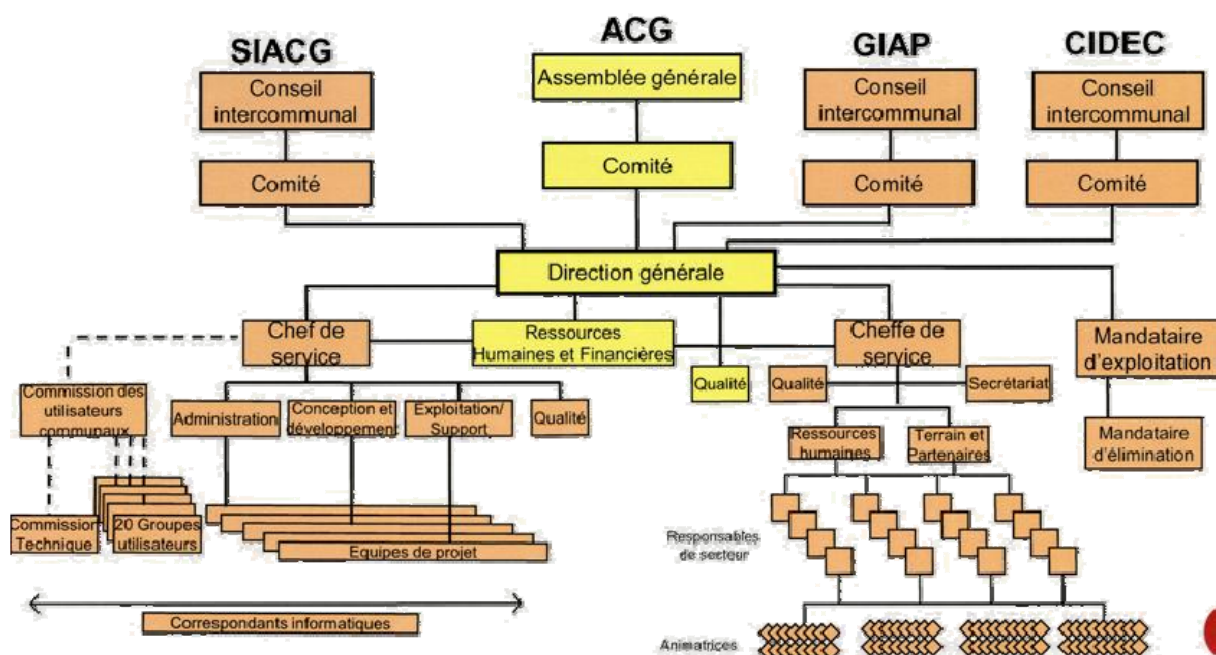
- Conception, développement et maintenance des systèmes d'information des communes (programmes) ainsi que du réseau intercommunal et support aux utilisateurs

- 1 300 postes de travail dans 42 communes
- 16 collaborateurs-trices
- Budget de 4,7 millions

CIDEC – Groupement intercommunal des déchets carnés

- Collecte, conditionnement et acheminement des déchets carnés vers les centres spécialisés dans leur élimination
- 2 000 tonnes par an en provenances des 45 communes membres
- Mandataires privés (exploitation du centre de collecte et élimination)
- Budget de 1,3 million

Organigramme général



Fonctionnement de l'ACG

- Comité de 13 membres (organe exécutif qui se réunit une fois par mois)

Président	M. Jean-Marc Mermoud	Pregny-Chambésy
Vice-présidents	Mme Catherine Kuffer-Galland	Vandoeuvres
	M. Manuel Tornare	Ville de Genève
Membres du Bureau	M. Thierry Apothéoz	Vernier
	M. Serge Dal Busco	Bernex
Membres	Mme Geneviève Arnold	Plan-les-Ouates
	M. Philippe Decrey	Thôney
	Mme Françoise Joliat	Confignon
	M. Bernard Laperrousz	Hermance
	M. Jean-Louis Mory	Dardagny
	M. Marc Nobs	Carouge
	M. Arthur Plée	Grand-Saconnex
	M. René Riem	Avully

➤ Assemblée générale (organe délibératif)

Pouvoir suprême de l'Association, elle exerce notamment les compétences suivantes :

- Approbation/modification des statuts
- Élection des membres du Comité et du Président
- Approbation du budget et des comptes ainsi que fixation de la cotisation
- Adoption des règlements internes
- Élection des représentants ACG dans les délégations les plus importantes
- Définition de la position de l'ACG sur les sujets les plus importants

Chaque commune y est représentée par son exécutif et y dispose d'une voix.
Elle se réunit une fois par année en assemblée générale ordinaire et aussi souvent que nécessaire en assemblée générale extraordinaire (environ 6 fois par an)

➤ L'ACG est une association de **droit privé**

- qui accomplit **des missions publiques**
- qui gère des **fonds publics** :
 - budgets cumulés des groupements = 45 millions
 - fonds intercommunal (péréquation) = 14 millions
- qui fonctionne selon les **règles applicables aux collectivités publiques** :
 - transparence (LIPAD)
 - marchés publics (AIMP)
 - comptabilité (nouveau modèle de comptes)
 - personnel (statut du personnel de la Ville de Genève)

➤ Elle a engagé sa **transformation en entité de droit public**

Evolution en cours

Première étape : transformation de l'ACG en entité de droit public dotée d'un véritable contrôle démocratique (droit de veto des Conseils municipaux sur les décisions finales de l'ACG).

Cf présentation distribuée à tous les membres

Deuxième étape : regroupement des 4 entités (ACG, SIACG, GIAP et CIDEK) = nouvelle forme d'intercommunalité à buts multiples.

Troisième étape : développement de nouvelles prestations (selon les besoins des communes) et extension dans la région (en fonction de la demande et des possibilités)

Evolutions souhaitables de l'intercommunalité

Situation actuelle

Les **principales entités juridiques** à la disposition des communes qui souhaitent collaborer sont :

- Les groupements intercommunaux (art. 51 ss LAC)
- Les fondations intercommunales (LFond)

- Les structures de droit privé (associations, fondations,...)

Nous allons concentrer notre attention sur les groupements intercommunaux car :

- Les autres entités juridiques de droit public impliquent le vote d'une loi par le Grand Conseil (= autonomie communale limitée).
- Les autres entités juridiques de droit privé ne relèvent pas de la législation cantonale.

Les règles régissant les groupements intercommunaux (LAC) :

- ne permettent la poursuite que d'un seul but par groupement,
- ne prévoient aucune représentation des délibératifs des communes membres,
- fixent, de façon rigide, que les statuts ne peuvent contenir de restrictions à l'exercice du droit de référendum municipal.

- Des améliorations devraient être apportées pour dynamiser les groupements intercommunaux de caractère local.

Propositions d'améliorations des groupements intercommunaux

- Buts poursuivis :

- multiples
- de natures différentes
- pas d'obligation pour les communes membres de partager tous les buts

- ✓ Meilleure identification par la population

- Organisation :

- Organe exécutif : formé de membres des exécutifs des communes désignés par ceux-ci
- Organe délibératif : formé de membres des conseils municipaux, désignés par ceux-ci

- ✓ Renforcement de la participation

- Fonctionnement démocratique

- | | |
|---|--|
| - adhésion/retrait | Droits démocratiques les plus étendus (votes du CM + référendum facultatif) |
| - modification des statuts | Droits démocratiques les plus étendus (votes du CM + référendum facultatif) |
| - gestion ordinaire
(dans le cadre statutaire) | Autonomie de la structure
Mais : - obligation d'informer / possibilité de retrait |
| - investissements/endettement | Droits démocratiques les plus étendus
(à partir d'un certain moment) |

- ✓ Amélioration du fonctionnement en conservant les droits démocratiques essentiels

Une place pour l'ACG dans la future Constitution ?

Piste intéressante à condition :

- de ne pas créer un organe supplémentaire, générateur de blocages
 - C'est pourquoi la réforme engagée n'ouvre des voies démocratiques que contre les décisions finales de l'ACG (à l'exclusion des préavis sur des décisions incombant à d'autres autorités).
- de conserver une vision pragmatique
 - Il n'est pas possible de créer un organe délibératif formé de représentants des 900 conseillers municipaux que compte le canton.

* * * * *

Question

Mme LUSCHER tient à féliciter les intervenants de leur présentation très claire. Elle a beaucoup aimé le mot pragmatique, parce qu'à la Constituante, ils ont tendance à chercher toutes les pistes et à rêver un peu. Elle pense qu'ils ont mis l'église au milieu du village, c'est-à-dire qu'ils ont montré que les communes avaient des projets intercommunaux. Ils avaient parlé de fusion à la Constituante ; or, ils ont remarqué que la fusion n'était pas à l'ordre du jour des communes, mais la collaboration et les actions intercommunales. Elle aimerait qu'ils leur confirment si cela est bien le cas.

Réponses

M. Mermoud est d'avis, pour avoir des contacts avec des associations d'autres cantons comme celui de Vaud, que les communes ont un besoin très fort de se regrouper pour mieux s'organiser et pour simplement être mieux en mesure d'accomplir les prestations qui leur incombent. Le besoin est beaucoup moins fort dans le canton de Genève, qui comporte moins de communes (45) et d'une taille moyenne beaucoup plus grande. Face aux difficultés que posent les fusions imposées, le renforcement des outils de collaboration intercommunale semble la meilleure voie, d'où les propositions présentées par les délégués ACG.

M. Tornare souligne qu'ils ont chacun leur opinion, même au sein du comité de l'ACG, en fonction de leur passé, leur présent et leur vision de l'avenir, ainsi que de leur appartenance à tel ou tel parti politique. Même si le canton de Genève est tout petit, il est très complexe, surtout si on tient compte du passé. En effet, la rive gauche était savoyarde et la rive droite, française avant le congrès de Vienne de 1815 ; il y a des anciens mandements. En outre, du point de vue de la sociologie politique, il y a encore des influences à l'heure actuelle. Ainsi, des communes comme Vandœuvres, Dardagny ou Satigny, ont tendance à voter plutôt libéral lors des élections, parce qu'elles étaient jadis des mandements, à savoir des terres de l'évêque qui sont devenues protestantes, alors que Meinier qui était catholique a plutôt tendance à voter, soit PDC soit socialiste ou vert. Donc, même en 2009, il y a encore des conséquences de ce passé et vouloir des regroupements forcés, c'est aller droit dans le mur.

M. Tornare a perçu 2 tendances qui sont apparues ces dernières années, la force centripète et la force centrifuge :

- La force centrifuge a été illustrée par le projet cantonal d'il y a une dizaine d'années de diviser la Ville de Genève en plusieurs communes. M. Tornare insiste au passage sur le problème de la rotation permanente des maires des grandes communes genevoises. Quand on discute avec des maires d'autres villes de Suisse ou d'Europe, dialectiquement, cela n'est plus possible. Les Vaudois ont réformé ce système et Neuchâtel est en train de le faire. En effet, la Chaux-de-Fonds est dans un processus d'abandon de ce mauvais système qui a cours dans les conseils administratifs du canton de Genève. Ils auront un président pour 4 ou 5 ans, à l'instar du président du Conseil d'Etat du canton de Vaud, nommé pour 5 ans, M. Broulis. Or, vouloir diviser la Ville en plusieurs arrondissements reviendrait à compliquer encore davantage le système et à accroître les blocages. Par exemple pour le CEVA, le maire de Champel pourrait être opposé alors que celui des Eaux-Vives serait favorable. La scissiparité, la force centrifuge, serait la pire des choses.
- La force centripète consiste en des fusions, comme en 1931 lorsque le Petit-Saconnex, Plainpalais et les Eaux-Vives ont été rattachés à la Ville de Genève. Bien que cela ait été difficile au début, cela peut être une piste.

Un jour ou l'autre, M. Tornare est persuadé qu'il y aura une grande commune urbaine. Mais forcer les choses serait contraire à l'esprit helvétique et genevois et les conduirait dans le mur. Il est donc plus intelligent de construire ensemble, de regarder dans la même direction. Par exemple, en tant que responsable des Sports de la Ville de Genève, il a décidé avec d'autres conseillers administratifs, de réunir au mois de novembre tous les conseillers administratifs, maires, et adjoints responsables du Sport. Et ce, pour essayer de développer une politique sportive intercommunale, de construire des centres sportifs intercommunaux (comme le projet qu'ils ont à Meyrin) et de susciter des fusions de clubs de football et de basket-ball, etc. Il faut essayer de construire ensemble, et peut-être que dans 20 ou 30 ans, ils trouveront que d'avoir une seule commune urbaine, est une évidence. Il essaie de faire la même chose dans le domaine de la petite enfance avec des communes avoisinantes. Et ils le font aussi aujourd'hui avec des communes de la France voisine. Ainsi, à la demande du maire de Saint-Julien, la délégation à la petite enfance de la Ville de Genève apporte son savoir-faire à cette commune qui entend développer son offre en la matière. C'est peut-être l'amorce d'une communauté urbaine qui pourra s'institutionnaliser un jour ou l'autre, mais c'est aux constituants de décider la forme que cela peut prendre. Il réitère que selon lui, c'est la méthode à suivre, parce que s'ils préconisaient la suppression de la Ville de Genève, le peuple ne suivrait pas. Les gens sont attachés à leurs élus de proximité et ils auront un réflexe émotionnel conservateur qui conditionnera leur opposition. Donc, on a tout à gagner à travailler ensemble et à se mettre d'accord sur de véritables projets.

Question

M. DE PLANTA demande ce qu'il en est du problème de fonctionnement démocratique. Il a trouvé très intéressante la rubrique concernant l'intercommunalité et il aimerait savoir si l'ACG ne devrait pas rester dans le rôle qu'elle a aujourd'hui, à savoir de ne pas apparaître dans la Constitution. Il se demande s'il ne faudrait pas plutôt donner davantage de poids à l'intercommunalité, donner des arguments en sa faveur et la mettre dans la Constitution.

M. de Planta est totalement favorable à l'intercommunalité à buts multiples. Ils ont eu une audition à ce sujet dernièrement lors de laquelle a été proposé un système qui n'a pas une Chambre exécutive et une Chambre délibérative distinctes. Il y a donc une seule instance de décision qui regroupe des exécutifs et des délibératifs. Cela est relativement récent mais cela a l'air de fonctionner.

Réponses

M. Mermoud répond qu'il n'y a pas un déficit démocratique dans les communes mais plutôt dans les groupements intercommunaux, où il n'y a que les exécutifs qui sont dans les instances de ces groupements. C'est à ce niveau qu'il y a une carence démocratique car les conseillers municipaux n'interviennent plus dans le budget. Il faudrait donc les intégrer d'une manière ou d'une autre. C'est pourquoi, dans un groupement intercommunal auquel appartient sa commune, ils ont mis en place une commission consultative qui doit être réunie x fois par année et constituée de conseillers municipaux. Ainsi le projet GICORD (Groupement intercommunal de compostage de la rive droite du lac), qui regroupait 6 communes, a été accepté. Il souligne ensuite que l'ACG a pris beaucoup d'importance et qu'elle est l'interlocuteur privilégié du canton, du Conseil d'Etat ou du législateur. Rien que pour ce rôle-là, il est important qu'elle soit mentionnée dans la Constitution d'après lui.

M. Rutsche pense qu'être dans la Constitution n'est pas un but en soi, même si cela permettrait de clarifier les choses.. Il aimerait revenir sur la question de l'évolution des groupements intercommunaux. Il précise que le terme technique pour "buts multiples" est "buts non connexes", c'est-à-dire qui concernent des objets différents. Il s'agit en l'occurrence d'aller beaucoup plus loin que le COHERAN cité par M. de Planta qui fait certes du bon travail mais uniquement avec les outils limités actuels. Il faut bâtir des structures intercommunales qui puissent avoir une certaine autonomie. Il cite l'art. 52, alinéa 3 : « Les statuts ne peuvent contenir de restrictions à l'exercice du droit de référendum. » L'idée est de dire que si l'on introduit les conseillers municipaux dans les organes des groupements intercommunaux – donc on crée un super-parlement- on pourra donner plus d'autonomie à ceux-ci pour autant qu'ils restent dans les buts statutaires. Ainsi, s'il reste dans les limites statutaires, le groupement intercommunal peut « voler de ses propres ailes » et si une commune n'est systématiquement pas d'accord, elle peut en sortir. Selon les dispositions actuelles, la mécanique n'est pas très bien huilée institutionnellement. Actuellement, dans la mesure où les conseillers municipaux ne sont pas dans les organes des groupements, on peut comprendre qu'ils en remettent en question les décisions. Mais s'ils sont associés plus en amont, quand une majorité s'exprime, il serait logique qu'ils s'y opposent moins.

Question

M. LORETAN demande d'une part si l'ACG pourrait envisager d'être un instrument de gestion et de gouvernance d'ensemble de l'intercommunalité, d'intégrer donc la gestion de tous les instruments de coopération des communes. D'autre part ne pourrait-elle envisager sa traduction institutionnelle, à savoir avoir un organe législatif qui serait érigé en Chambre des communes, parallèlement au Grand Conseil. Chaque commune serait représentée dans cette Chambre dont la compétence serait de participer à l'élaboration de toutes les législations qui touchent précisément les communes.

Réponses

M. Mermoud répond à la première question en insistant sur l'intérêt des communes à gérer les problèmes locaux, de proximité. Certaines choses sont revenues aux communes ces derniers temps, comme la gestion des passeports et cartes d'identité et les administrés en ont été très heureux. Certaines tâches peuvent très bien relever de l'ACG, mais toutes les actions de proximité dont les administrés sont friands doivent rester aux communes.

M. Rutsche souligne que selon lui, le principe de subsidiarité doit s'appliquer également à l'intercommunalité. Il faut laisser aux spécificités locales la possibilité de s'exprimer, sans vouloir tout gérer au niveau de l'ACG. L'on peut donc tout à fait envisager la coexistence de groupements intercommunaux à vocation locale et des intercommunales confiées à l'ACG parce que concernant l'ensemble des communes.

M. LORETAN est d'accord avec le principe de subsidiarité, mais il précise que cela baisse un peu leur légitimité à être inscrits dans la Constitution.

M. Mermoud répond à la deuxième question en soulignant que créer un autre organe disposant des mêmes prérogatives que le Grand Conseil serait générateur de blocages supplémentaires. Comme indiqué précédemment, l'ACG, avec ses pouvoirs actuels, s'inscrit parfaitement dans le dispositif institutionnel.

M. LORETAN rétorque que dans les domaines qui les concernent, de toute façon, ils se prononceraient.

M. Apothéloz intervient en disant que la Chambre des communes existe déjà de fait par l'assemblée générale de l'ACG constituée de l'ensemble des communes, avec une large majorité, voire une unanimité qui se dégage sur l'ensemble des projets qu'ils soumettent au vote, hormis pour quelques éléments. Il aimerait relever l'importance du bien commun et de la proximité, éléments qui font la force de l'ACG et qui leur permettent d'arriver à ces résultats. La Chambre des communes, version nationale, pourrait être pour eux synonyme de blocage, dans le sens où il y a des enjeux politiques sur lesquels, effectivement, il n'y a pas de discussion aujourd'hui. Ce qui fait la force aussi de l'ACG, c'est qu'ils ne sont pas dans des débats politiques, mais qu'ils se basent sur des questions d'intérêt général. En ce sens-là, ils ont déjà une forme de Chambre des communes qui existe, qui est instituée informellement lorsqu'il s'agit de travailler sur des projets de loi en amont, mais très formellement lorsque l'ACG, via son assemblée générale, se positionne sur des sujets. Il convient donc d'utiliser cet outil, lequel fonctionne bien.

M. Tornare souligne qu'il serait un peu paradoxal de supprimer une instance comme la Ville de Genève et d'en ajouter une autre qui représenterait des communes de peu d'habitants alors que la Ville, où 43% des habitants du canton résident, serait rayée de la carte. Ce serait très difficile d'expliquer cela et la population ne suivrait pas.

M. Rutsche reprend l'analogie fédérale et se demande si le Conseil des Etats représente vraiment les cantons. Le fait que les cantons ont créé une maison des cantons à Berne constitue selon lui une réponse limpide à cette interrogation. Si on crée une Chambre des communes, il y aura une reproduction de ces débats politiques politiques dans deux Chambres qui se bloqueront mutuellement. Pour l'ACG, le respect de l'intérêt commun n'est pas toujours facile à atteindre ; arriver à faire une synthèse des intérêts des grandes villes et des plus petites communes est un défi permanent.

M. Tornare relève qu'on assiste en Europe à la disparition des départements, notamment en France. La notion de commune et les missions communales prennent de plus en plus d'importance. Il y a un renforcement du rôle des collectivités locales. La notion de département – qui correspond au canton - tend à disparaître. Il lui semble impensable qu'il y ait encore 26 cantons en Suisse d'ici une cinquantaine d'années. Le renforcement des communes a été institutionnalisé dans la Constitution suisse en 2000 et on continue à aller dans ce sens-là.

Question

Mme CONTAT HICKEL s'adresse à M. Tornare. Le sentiment qu'elle a eu en écoutant ses propos, c'est qu'il ne serait finalement qu'un représentant d'une commune parmi d'autres. Or, cela n'est guère un sentiment que l'on a lorsqu'on est dans un Conseil municipal ou quand on observe de l'extérieur ce qu'il se passe entre la Ville et le canton. Ensuite, il lui semble qu'est en train de se produire un processus de collaboration très pragmatique sur un certain nombre d'enjeux pour lesquels il y a une nécessité de collaborer.

Cependant Mme Contat Hickel se demande s'ils ne sont pas en train de créer une structure qui va rendre le canton complètement vide pour autre chose que les relations extérieures. Si on poursuit l'exercice jusqu'au bout de cette intercommunalité, qui non seulement a des ambitions locales et cantonales, mais aussi des ambitions extraterritoriales, régionales, on peut imaginer à terme une institution, qui va rendre creuse l'institution cantonale. Elle ne disparaîtrait pas, mais elle serait rendue à sa portion congrue. Elle trouve cela extrêmement intéressant, parce qu'ils n'ont pas envisagé ces discussions sous cet axe-là. Cette prise, par les communes, d'une autonomie qu'elles n'ont jamais eue, constitue aussi l'un des aspects de la discussion.

Elle pose ensuite la question de la relation au canton et évoque l'autre structure de représentation à l'intérieur du canton, qu'a présentée M. Tornare. Puis, elle soulève le point de l'ancrage dans la Constitution. N'y aurait-il pas un risque de figer une entité qui est appelée à évoluer, si on mentionne l'ACG dans la Constitution ? Elle souhaiterait savoir également ce qu'il en est du fonds d'équipement communal, qui est devenu de fait intercommunal. Elle aimerait être sûre que l'on ne détournera plus la volonté populaire en se servant de ce fonds, comme lors de la réfection du Stade de Genève. Enfin, elle demande si en intégrant des délibérants dans le cadre d'un processus relevant plutôt de l'exécution, on ne risque pas de provoquer des difficultés compte tenu des casquettes - puisqu'il s'agit de deux casquettes différentes - ou des conflits de loyauté.

Réponses

M. Mermoud n'est pas du tout d'avis que le processus évoqué aura pour issue de vider le canton de sa substance. L'ACG s'est organisée au fil des ans dans le but de réaliser des tâches communales, dévolues aux communes. Par souci de simplification et de rationalisation, l'ACG a pris en charge l'accomplissement des tâches pour le compte des communes, le pilotage des groupements intercommunaux, etc. Mais ils n'ont rien pris au canton. Par contre, certaines tâches sont revenues aux communes dans le cadre des différents transferts de charges, qui les ont obligés à s'organiser pour les mener à bien, comme par exemple pour le parascolaire. Le canton a ses compétences, qui sont clairement définies, et les communes en ont d'autres.

Concernant les groupements et la question du législatif et de l'exécutif, il ne s'agit pas de mettre des conseillers municipaux législatifs pour faire des tâches d'exécution. Un groupement intercommunal consisterait en des communes qui font ensemble ce qui serait fait par plusieurs communes de manière séparée. Donc l'exécutif d'un groupement intercommunal réaliserait des tâches d'exécutif et le délibératif, composé de conseillers municipaux effectuerait des tâches de délibération, comme ils le font dans les communes.

M. Dal Busco observe que Mme Contat Hickel évoquait deux aspects pouvant entrer en conflit entre la gouvernance intercommunale et la gouvernance de l'Association des communes genevoises, laquelle est proposée selon un autre schéma. Il rappelle qu'ils ont eu de nombreux débats sur cette gouvernance de l'ACG et qu'ils voulaient instiller dans le mode de fonctionnement de l'ACG, des éléments plus démocratiques. Bien qu'ils pensent que le fonctionnement est démocratique, certains membres du grand Conseil croient qu'il s'agit d'un club fermé. Plus que partout ailleurs, au sein de l'ACG, c'est le bien commun qui est l'élément central. Ils sont des pragmatiques et doivent trouver des solutions. Ils essaient par conséquent de proposer, dans le processus de réforme en cours, de garder à l'ACG un fonctionnement pragmatique, en y instillant des éléments plus démocratiques, notamment en octroyant un droit de veto aux conseillers municipaux. Cela permettrait de garder le même mode de fonctionnement – ce sont les magistrats de l'exécutif qui décident - tout en permettant un contrôle de la part des conseillers municipaux.

Quant au fonds d'équipement communal, M. Dal Busco souligne qu'il va disparaître à la fin de l'année 2009 et il sera remplacé par le fonds intercommunal. Le fonds intercommunal reprendra les tâches que le fonds d'équipement communal assumait, à savoir la prise en charge des intérêts des investissements et participation à l'investissement dans des projets de type intercommunal. S'y ajoutera une nouvelle tâche : la possibilité de prendre en charge des dépenses de fonctionnement. Cela renforcera l'intercommunalité puisque cela leur permettra, par exemple, de participer au financement d'un centre sportif, que ce soit pour sa construction comme son fonctionnement. Par ailleurs, dès lors que ce fonds sera alimenté directement par les communes, l'Etat a accepté qu'il n'y ait plus de conseillers d'Etat qui siègent dans son Conseil. Ce fonds sera doté annuellement de Frs 23 millions, desquels il faut soustraire Frs 9 millions affectés à la prise en charge des intérêts. Restent donc Frs 14 millions destinés à des financements dans le domaine de l'intercommunalité.

M. Tornare revient sur la question de l'autonomie des communes. M. Brélaz, syndic de Lausanne, lui a confirmé qu'il y avait beaucoup plus d'autonomie des communes dans le canton de Vaud, qui effectuent environ 40% des tâches publiques, contre 19% à 21% pour le canton de Genève. Il y a encore ici un discours paradoxal : en effet, le canton ne reconnaît pas une certaine autonomie, une certaine légitimité des communes, mais en revanche, pour des raisons pécuniaires, des tâches ont été transférées ces dernières années pour soulager le canton. Il y a donc eu un transfert de charges mais pas de compétences pour des motifs financiers, mais il y a aussi des transferts de charges qui sont liés à des nécessités. Ainsi, avec HARMOS, les communes devront augmenter l'offre parascolaire et cela coûtera cher. En matière culturelle, certaines communes, comme Meyrin et Carouge vont voir augmenter leurs tâches. Toutes ces tâches intercommunales augmentent en fonction de volontés politiques, mais aussi de nécessité. Il y a également des tâches communales qui s'accroissent et qui explosent. Le canton reconnaît qu'il s'agit de tâches de proximité, qui relèvent des communes et sont gérées par elles, parfois en intercommunalité. En outre, ils essaient d'éviter les doublons entre les communes et le canton. La Ville de Genève et le canton se sont ainsi mis d'accord pour éviter les doublons en matière sociale, le social communautaire revenant aux communes et le social individuel au canton. Il n'y a plus du tout de superposition et cela procure une force entièrement nouvelle aux missions communales. Avant 1999, l'Etat et la Ville de Genève faisaient exactement les mêmes choses en matière sociale, ce qui n'est plus le cas.

Revenant à l'observation selon laquelle le canton se verrait vidé de sa substance eu égard aux missions reprises par les communes, M. Rutsche relève qu'on ne se situe pas dans la même catégorie, le budget de l'Etat étant de plus de Frs 7 milliards, contre 1,7 pour les communes. On pourrait ainsi être tenté de se dire qu'il faudrait donner au canton ce qui concerne l'ensemble des communes. Cependant, il faut considérer la notion de proximité. Pour le parascolaire par exemple, il y a des discussions permanentes entre magistrats ainsi qu'entre le parascolaire et les magistrats des communes pour organiser cette tâche dans les 132 lieux communaux où elle se déroule. Le parascolaire était auparavant une tâche cantonale et le fait qu'il soit passé au niveau local tout en bénéficiant d'une gestion centralisée a permis de garder cette imbrication avec le niveau local. C'est ce qu'il faut garder à l'esprit, faute de quoi on pourrait se dire que dans la mesure où cela est fait de façon centralisée, cela pourrait revenir au canton. Il y a vraiment un lien organique avec les communes, il y a de réels échanges. Ils ont des contacts avec les concierges, les directeurs d'établissement et les magistrats des communes. Cela permet de rationaliser économiquement - puisqu'il n'y a qu'un service des remplacements, qu'un service de facturation, etc.- tout en gardant le lien avec la commune et les spécificités locales.

Question

M. DUCOMMUN mentionne que dès le début, ils ont affirmé que le but était de défendre les intérêts des communes. Mais lorsqu'on essaie de voir quels sont ces intérêts, ce qui apparaît, ce sont des lieux où ils sont représentés. Il aimerait donc savoir comment ils définissent les intérêts des communes. Il y a eu certaines réponses qui ont été données comme le bien commun, mais cela n'est pas très précis. La question de l'autonomie a également été développée et il se demande si de leur point de vue, l'intérêt des communes réside dans l'augmentation de leur autonomie. En effet, l'autonomie pourrait être contradictoire avec certains autres objectifs. Il souhaiterait donc des précisions sur le type d'autonomie qui les intéresse. Il peut y avoir une contradiction entre le côté proximité et le côté bien général.

Réponses

M. Tornare répond qu'il faut avoir quelque peu une vision jacobine. Il souhaiterait qu'il y ait, comme en Valais, une loi contraignant toutes les communes à assumer leur devoir en matière de petite enfance. Il est vrai qu'il y a aujourd'hui à Genève une loi stipulant que les places de crèche sont subventionnées dans toutes les communes et cela constitue une avancée considérable. Il faudrait donc définir au niveau étatique des normes qui doivent être suivies dans toutes les communes. Les conditions cadres doivent être fixées pour l'ensemble des communes.

M. Apothéloz évoque les relations entre les communes et le canton. Bien qu'elles soient en général bonnes, ils ont aussi traversé des crises. Leur souci est que le canton puisse donner des cadres généraux de travail qui permettent l'autonomie communale dans la mise en application notamment, tout en ayant des valeurs communes. A Neuchâtel, l'instruction publique relève de la compétence communale, mais sur les grands aspects, il y a des notions qui sont développées par le canton. On peut donc développer l'autonomie communale pour autant qu'il y ait un cadre fixé par le canton qui soit intelligent et propre à développer un minimum de solidarité entre les communes sur les aspects de société comme l'enseignement, l'animation, etc.

M. Mermoud insiste sur un élément capital selon lui : la concertation. Il faut inciter le canton à mettre des règles qui soient applicables par les communes, mais par le biais de la concertation. Les règles, les normes sont nécessaires, mais une concertation est indispensable au préalable.

Question

M. EXTERMANN demande s'il y a des remèdes institutionnels au fait que parfois les autorités cantonales se sont révélées « tatillonnes, arrogantes, peu empathiques et incohérentes », selon les dires des responsables communaux. Il aimerait savoir s'il y a d'autres remèdes que la concertation autour du bien commun. Il rappelle qu'ils ont clairement laissé entendre que seules l'incitation et les recommandations à des processus de fusion pouvaient être effectives, faute de quoi on irait dans le mur. Il souhaiterait donc savoir sous quelle forme l'ACG aimerait qu'il soit parlé des communes et de leur organisation dans la future Constitution et s'ils ne pourraient pas transmettre un avis officiel de l'ACG sur ce point. Il partage néanmoins l'avis que les mentionner directement dans le futur texte en tant qu'ACG pourrait les bloquer et les figer en pleine évolution.

Réponses

M. Mermoud revient sur le terme de concertation qu'il faut peut-être expliciter. Il prend un exemple qui divise les magistrats communaux. Dans le canton de Genève, c'est le canton qui délivre les autorisations de construire, mais sans concertation préalable. Cela n'est pas admissible. Souvent les préavis communaux sont donnés par rapport à la connaissance du terrain, des accès. Les services communaux ont une meilleure connaissance du terrain et des accès que les services de l'Etat. Il suffirait d'une concertation, d'un contact avec la commune pour que cela soit mieux compris.

M. Dal Busco suggère que les éléments qui empoisonnent les relations entre le canton et les communes, comme les questions liées aux autorisations de construire, pourraient être réglés dans la loi.

M. Tornare souligne qu'ils souhaiteraient qu'il y ait dans la nouvelle Constitution une véritable reconnaissance des communes et peut-être aussi une définition assez générale des missions communales. Cela pourrait être aussi un pas vers l'autonomie des communes, mais selon les limites fixées par un cadre général.

Question

M. LADOR rejoint la demande de M. Extermann pour une définition plus précise, concernant notamment la notion de proximité. Il pose ensuite deux questions. Il se demande s'il ne pourrait y avoir, dans le travail de consultation législative qu'ils accomplissent, un véritable mécanisme qui permettrait de renforcer la contribution des communes dans les domaines qui les concernent ; s'il n'y aurait pas une dimension institutionnelle à établir, un rôle d'une organisation qui représenterait les communes et qui permettrait de consolider la contribution législative. Sa deuxième question concerne les relations entre les communes de Suisse et de France voisine. Il aimerait savoir s'il y a des relations entre l'ACG et l'ARC et s'il y a un travail formel au-delà de leurs rencontres au sein du Comité régional franco-genevois.

Réponses

M. Mermoud répond qu'il n'y a pas de liens entre l'ARC et l'ACG. Cependant, dans le projet d'agglomération, il y a un travail qui s'est établi, mais ce n'est pas directement avec l'ACG. M. Dal Busco et lui-même sont représentants de l'ACG au sein du comité de pilotage du projet d'agglomération. Concernant la Constitution, il faudrait peut-être, lorsqu'on légifère sur des questions touchant aux communes, obliger à une consultation, de manière à ce que les communes soient impliquées.

M. Apothéloz relève que, par analogie avec la Constitution fédérale, ils ont des éléments de formulation. Il est dit par exemple que les cantons sont compétents là où la Confédération ne l'est pas. Ces éléments pourraient les aider à trouver une réponse à la question de l'ACG. Le moyen se trouve dans la formulation de la Constitution.

La présidente remercie les intervenants et prend note qu'ils restent à disposition.