



## Commission 4

« Organisation territoriale et relations extérieures »

### **Rapport complémentaire au rapport sectoriel 403 Communes**

Suite à la motion d'ordre adoptée par l'Assemblée plénière le 21 septembre 2010, enjoignant à la commission thématique 4 de « soumettre à la plénière avant la procédure de consultation des propositions compte tenu des premières décisions prises par l'Assemblée plénière »

Rapporteur : Yves Lador, président

15 novembre 2010



## Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Autorités des districts communaux (403.5/6/7) .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Autorités des communes (403.5/6) .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Exécutifs communaux (403.7).....</b>	<b>9</b>
<b>4. Réorganisation territoriale (403.9) .....</b>	<b>10</b>
<b>5. Fiscalité et péréquation intercommunale (403.10) .....</b>	<b>10</b>
<b>6. Surveillance de l'Etat (403.11).....</b>	<b>11</b>
<b>7. Représentation cantonale (Conseil des districts/communes) (403.12) .....</b>	<b>12</b>
<b>8. Participation (403.13) .....</b>	<b>13</b>
<b>Liste des annexes disponibles sur internet (<a href="http://www.ge.ch/constituante">www.ge.ch/constituante</a>).....</b>	<b>14</b>



## Introduction

Ce rapport sectoriel complémentaire présente les dispositions que la commission 4 « Organisation territoriale et relations extérieures » a étudiées, suite à la motion d'ordre adoptée par l'Assemblée plénière le 21 septembre 2010 (par 59 oui, 13 non et 0 abstention), lui enjoignant de « soumettre à la plénière avant la procédure de consultation des propositions compte tenu des premières décisions prises par l'Assemblée plénière » (voir Annexe), décisions qui ont institué des districts communaux.

Pour donner suite à cette motion d'ordre, la commission 4 s'est réunie en séance régulière les 30 septembre, 12 et 19 octobre, ainsi que le samedi 6 novembre, toute la journée. Elle a aussi formé une sous-commission qui s'est réunie plusieurs fois entre chaque séance pour préparer les discussions et documents.

La commission a procédé à un bilan des discussions tenues et des décisions prises en plénière. Elle a pris acte du fait que les propositions faites par la majorité de la commission n'ont pas été suivies. Elle a constaté que le choix des districts avait été guidé par deux conceptions différentes des districts communaux et que, pour répondre au mandat donné par l'Assemblée plénière, il fallait autant que possible rapprocher ces deux conceptions afin de pouvoir proposer à cette Assemblée des choix clairs et cohérents avec ce qui avait déjà été voté.

La sous-commission a fait un travail important de clarification des conceptions des districts en présence. Ensuite, elle a procédé à un rapprochement de ces positions. Ces travaux ont été étudiés, discutés et validés par la commission. Au final, seulement deux aspects des districts restent à trancher par l'Assemblée :

- les communes conservent-elles une instance délibérative propre (réunissant les élus de la commune au Conseil de district, qui est aussi l'arrondissement électoral du district) ?
- le district est-il financé directement par l'impôt ou procède-t-il par prélèvement sur l'impôt collecté par les communes ?

Il va de soi que ces deux questions sont en partie liées.

La commission ne s'est pas prononcée sur le fond de la question des districts, adoptés par la plénière. Elle n'a donc pas fait de choix parmi les thèses opposées<sup>1</sup>. Par contre, après examen détaillé, elle a adopté la liste des thèses présentées ici comme répondant au mandat donné par l'Assemblée plénière.

La commission a tenu à respecter les choix déjà faits par la plénière. Dans un souci de cohérence avec la pratique de l'Assemblée et de transparence elle a, autant que possible, conservé l'ordre des thèses et laissé dans la liste toutes les thèses qui étaient dans le rapport 403, en précisant celles qui lui semblaient devoir être refusées (indiquées en italique), parce qu'elles ne sont désormais plus compatibles. Au besoin elle a légèrement amendés certaines, toujours avec le seul objectif de cohérence avec les thèses déjà adoptées (ces thèses amendées sont indiquées par un astérisque\*). Par ailleurs, indépendamment de la question des districts communaux, les thèses qui n'avaient pas eu de majorité au sein de la commission 4 sont restées en italique.

---

<sup>1</sup> Ce qui est présenté dans ce rapport ne peut être considéré comme la position personnelle ou de groupe sur les districts.

La présentation des thèses est ainsi la suivante :

- En caractères normaux : thèses concernant les districts, **compatibles** avec les premières thèses votées et indépendantes des deux modèles de districts communaux.
- En caractères **gras** : thèses sur les districts, **à opposer** en fonction des deux modèles de districts communaux présentés.
- En caractères *italiques* : les thèses qui ne **peuvent plus être compatibles** ou adéquates avec les thèses déjà votées, ni avec les modèles de districts présentés.

## **1. Autorités des districts communaux (403.5/6/7)**

### **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.c**

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

### **403.63.a (\*)**

Chaque district a un conseil de district de 40 à 80 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 avec quorum à 7% 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.

### **403.73.a**

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

### **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.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.

## **2. Autorités des communes (403.5/6)**

### **403.51.a (\*)** (opposée à 403.52.b)

<sup>1</sup> **Chaque commune est dotée d'une autorité délibérative, le conseil municipal et d'une autorité exécutive, l'exécutif municipal.**

<sup>2</sup> **Le conseil municipal est composé des élus de la commune au conseil de district.**

<sup>3</sup> **L'exécutif municipal est composé d'au minimum un maire élu à la majoritaire lors de l'élection du conseil de district.**

### **403.71.c** (liée à 403.51.a)

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

### **403.52.b** (opposée à 403.51.a)

**Les communes ne disposent que d'une autorité exécutive.**

### **403.73.b** (liée à 403.52.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.**

### **403.51.b**

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

### **403.61.a**

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



### **3. Exécutifs communaux (403.7)**

#### **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 quatre conseillers exécutifs.*

#### **403.71.b**

*La loi détermine les attributions de l'administration.*

#### **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 voix des électeurs s'étant 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.c**

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

#### **403.73.f**

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

#### **403.73.g**

*La loi fixe les autres incompatibilités.*

#### **4. Réorganisation territoriale (403.9)**

##### **403.91.a (\*)**

L'Etat et les districts encouragent et facilitent la fusion de communes.

##### **403.91.b (\*)**

A cet effet sont prévues des mesures incitatives, notamment financières.

##### **403.91.c (\*)**

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

##### **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 concerné.

##### **403.91.d**

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

#### **5. Fiscalité et péréquation intercommunale (403.10)**

##### **403.101.a (opposé à 403.103.a)**

**<sup>1</sup> Les communes couvrent les frais liés à l'accomplissement de leurs tâches au moyen de leurs propres recettes fiscales et d'autres revenus.**

**<sup>2</sup> Les districts couvrent les frais liés à l'accomplissement de leurs tâches au moyen de prélèvements sur les communes et de compensations provenant du canton.**

##### **403.103.a (opposé à 403.101.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.c (lié à 403.103.c)**

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

##### **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 districts une compensation équitable pour les tâches qu'il leur délègue.

**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 ils ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches.

**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.*

**403.102.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 du refus ou de réduire certaines contributions.*

**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.

**6. Surveillance de l'Etat  
(403.11)****403.112.a (\*)**

Les districts et les communes 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 de l'opportunité.

**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 juridique, à moins que la loi ne prévoie un contrôle de l'opportunité.*

## **7. Représentation cantonale (Conseil des districts/communes) (403.12)**

### **403.121.a (\*)**

L'Etat reconnaît la représentation cantonale des districts au travers d'une institution de droit public regroupant l'ensemble des districts.

### **403.121.b (\*)**

Cette institution poursuit les buts suivants :

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

### **403.121.c (\*)**

Les dispositions relatives au référendum du district sont applicables aux décisions de cette institution portant sur des prestations financières.

### **403.121.d (\*)**

Cette institution prend ses décisions en tenant compte de la pondération du nombre des habitants par district.

### **403.121.e (\*)**

Cette institution 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 districts dans les domaines relatifs à leur statut, leur organisation, leurs compétences ou responsabilités, leur régime fiscal ou celui de la péréquation financière inter-districts;
- b) un droit de référendum contre les lois cantonales touchant l'ensemble des districts et concernant leur statut, leur organisation, leurs compétences ou responsabilités, leur régime fiscal ou celui de la péréquation financière inter-districts.

### **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.*

## **8. Participation (403.13)**

**403.131.a (opposé à 403.131.b)**

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

**403.131.b (opposé à 403.131.a)**

**Les communes encouragent leur population à contribuer, par ses avis et ses propositions, à l'élaboration des décisions et de la planification communales et du district. Il en est rendu compte dans l'argumentation des décisions des instances concernées.**

**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 (liée à 403.52.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.**

**403.134.b (liée à 403.51.a (ou 403.101.a))**

**Les grandes communes peuvent être divisées en « quartiers ». Dans ce cas, ce sont les quartiers qui font office d'arrondissements électoraux.**

**Liste des annexes disponibles sur internet  
([www.ge.ch/constituante](http://www.ge.ch/constituante))**

- Annexe 1** Motion d'ordre adoptée le 21 septembre 2010
- Annexe 2** Tableau d'analyse des thèses
- Annexe 3** Modèle de district (thèses de minorité de la commission 4, dit modèle 4)
- Annexe 4** Modèle de district (amendement aux thèses de minorité, dit modèle 4bis)