

24 juillet 2019

Rapport de la commission des finances chargée d'examiner la motion du 21 janvier 2015 de M^{mes} et M. Pierre Gauthier, Vera Figurek et Brigitte Studer: «Entretien des routes communales, facturation de frais de police fictifs: mettons les compteurs à zéro et appliquons les recommandations de la Cour des comptes».

Rapport de M. Daniel Sormanni.

La motion M-1167 a été renvoyée à la commission des finances lors de la séance plénière du Conseil municipal du 28 septembre 2015. La commission l'a traitée les 13 janvier et 23 février 2016, sous la présidence de M. Jacques Pagan. Les notes de séances ont été recueillies par les procès-verbalistes, MM. Jorge Gajardo et Nicolas Rey, que le rapporteur remercie pour la qualité de leur travail.

Rappel de la motion

Exposé des motifs

A la demande du Conseil d'Etat genevois, la Cour des comptes a procédé à un audit de la convention de 1936 et de ses avenants, qui lient la Ville de Genève et le Canton relativement à la redistribution par le Canton à la Ville de Genève de la part de celle-ci sur les taxes fédérales sur les carburants destinées à l'entretien des routes, ainsi qu'à la compensation partielle reversée par la Ville au Canton pour des «frais de police» afin d'équilibrer financièrement les versement précités.

En juin 2014, la Cour des comptes a produit le rapport N° 80, intitulé «Audit financier de gestion. Entretien des routes. Convention de 1936 et décomptes routiers». Au terme de l'audit, la Cour a émis 11 recommandations. Elle recommande notamment de remplacer la convention de 1936 par un contrat de prestations passé entre le Canton et la Ville de Genève.

De plus, la Cour a relevé qu'il n'y avait aucune base légale à la participation de la Ville de Genève aux «frais de police», facturés par le Canton en contrepartie de la part des taxes fédérales sur les carburants qui revient à la Ville de Genève.

Enfin, alors que le processus d'étude du «désenchevêtrement» des tâches entre communes et Canton est engagé, cette question est devenue avec le temps une véritable «usine à gaz». Il est donc indispensable de repartir sur des bases nouvelles et saines.

En conséquence de ce qui précède, le Conseil municipal invite le Conseil administratif à prendre rapidement contact avec le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève afin de mettre en place le cadre de négociation per-

mettant de donner suite aux recommandations de la Cour des comptes relatives à cette question, notamment:

- de convenir d’abandonner la convention de 1936 et ses divers avenants pour la remplacer par un contrat de prestations conforme aux dispositions légales en vigueur;
- de recevoir du Canton la subvention annuelle pour l’entretien de ses voies publiques, conformément aux dispositions de l’article 20 de la loi sur les routes (L 1 10);
- de supprimer le versement compensatoire par la Ville de Genève au Canton de «frais de police», qui:
 - induisent une inégalité de traitement entre la Ville de Genève et les autres communes du canton;
 - ne tiennent pas compte du fait que la Ville de Genève s’est dotée d’une police municipale assumant pour partie les tâches qui étaient autrefois celles de la police cantonale;
 - ne reposent sur aucune base légale.

Séance du 13 janvier 2016

En préambule, une commissaire s’interroge sur l’utilité de cette nouvelle motion, qui traite de la même question que la motion M-1047, acceptée par le Conseil municipal le 12 novembre 2014. Elle note que la Cour des comptes a également traité du sujet dans le cadre de ses audits sur les voies cantonales et communales de juin 2014 et décembre 2015.

Une commissaire fait observer que la motion M-1047 ne demandait pas au Conseil administratif d’abandonner la convention de 1936 entre le Canton de Genève et la Ville de Genève.

Audition de M. Pierre Gauthier, motionnaire

M. Gauthier rappelle que la motion M-1167 a été déposée au Conseil municipal dans le contexte où la Cour des comptes menait un audit sur la convention de 1936 sur le subventionnement par le canton de l’entretien des routes d’intérêt cantonal situées dans le territoire de la commune de Genève et sur la compensation, par la Ville, des frais de police engagés par le Canton dans la juridiction municipale. Cette opération se veut neutre d’implications financières pour l’une comme l’autre partie, mais il ressort de l’audit de la Cour des comptes qu’il n’y a aucune raison légale de rétrocéder des frais de police, encore moins depuis la législature précédente, où le Conseil municipal a engagé un processus d’engagement progressif de 200 agents de la police municipale (APM), qui

accomplissent des tâches complémentaires à celles de la police cantonale. Il souligne que la Ville est la seule commune genevoise à s'acquitter de ces frais. M. Gauthier donne lecture d'un passage de la synthèse du rapport de la Cour des comptes N° 80 de juin 2014: «Il n'existe aucune base légale permettant de refacturer les frais de police cantonale à la Ville de Genève. De plus, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale en 2013, la répartition des tâches doit faire impérativement l'objet d'une loi.» S'agissant de la question de l'entretien des voies d'intérêt cantonal, M. Gauthier relève que la Cour des comptes s'y est penchée dans le rapport N° 94 de décembre 2015. Citant le communiqué de presse de la Cour des comptes du 1^{er} décembre 2015, M. Gauthier relève qu'il n'existe pas de définition d'une voie publique cantonale dans la loi sur les routes du canton de Genève, contrairement à ce qui existe dans les lois d'autres cantons romands et que la classification administrative des voies publiques du canton de Genève n'a plus été révisée depuis 1998, ce qui est contraire à la loi. M. Gauthier mentionne deux des six recommandations émises par la Cour des comptes en décembre dernier: premièrement, modifier la loi sur les routes (L 1 10 LRoutes) en intégrant la définition proposée par la Cour; deuxièmement, revoir la répartition des compétences entre le Canton et les communes, en envisageant des conventions ou des contrats de prestation déléguant l'entretien des routes aux communes comme la Ville, si cela est jugé plus efficient. En conséquence, les motionnaires demandent au Conseil administratif d'abandonner la convention de 1936, de supprimer la rétrocession des frais de police, et de revoir les rapports entre le Canton et la commune en matière d'entretien routier en vue d'un contrat de prestations ou une convention spécifique. A ce propos, il signale que la base légale pour que le Canton finance l'entretien des routes figure déjà dans la LRoutes, qui dit, en son article 20: «L'Etat verse une subvention annuelle à la Ville de Genève pour l'entretien de ses voies publiques».

Une commissaire rappelle que le Conseil municipal a voté en novembre 2014 la motion M-1047, qui, sans utiliser les mêmes termes, poursuit un objectif comparable à la motion M-1167. A ce propos, elle rappelle que dans le cadre de l'étude de la M-1047, le Conseil d'Etat, sollicité pour une audition, avait décliné l'invitation en arguant que l'affaire est du ressort des exécutifs. N'aurait-il pas été préférable, alors, que la nouvelle motion s'attache à demander au Conseil administratif de faire le point sur ses discussions avec l'exécutif cantonal plutôt que de repartir à zéro? Elle propose de voter rapidement la motion en espérant un dénouement rapide de la question de la convention de 1936. Elle rappelle que, depuis quatre-vingts ans, cet instrument a connu plusieurs avenants, dont le dernier, conclu par le magistrat Rémy Pagani, prévoyait des versements annuels de 2 millions du Canton à la Ville, jusqu'à concurrence de 8 millions. Or cet accord n'a pas été respecté en 2015. Elle rappelle aussi que la convention a été dénoncée à plusieurs reprises par le Conseil administratif et que la commission des finances a émis le souhait, en 1996 déjà, de supprimer la ligne «frais de police».

M. Gauthier relève la pertinence de l'intervention de la commissaire. Il relève que rien ne s'est passé depuis octobre 2012, année où a été déposée la motion M-1047. Il importe donc de demander au Conseil administratif de faire un point sur la question, à la lumière des rapports de la Cour des comptes. Il observe également que la question de l'entretien des routes ne figure pas dans les tâches mentionnées dans la loi sur la répartition des tâches (LRT). Peut-être faudrait-il alors ajouter une demande d'information au projet de motion; de plus il a le sentiment que le deuxième rapport de décembre 2015 et les motions municipales, ainsi que la dernière intervention du Mouvement citoyens genevois, pendant un plénière budgétaire, au sujet des frais de police, devraient permettre de débloquer des choses entre les exécutifs.

Un commissaire relate que, pendant de longues années, le Canton et la Ville se mettaient d'accord, autour d'une carte, sur les routes d'importance cantonale situées sur le territoire communal, et sur un forfait de 15 millions de francs pour que la municipalité assure leur entretien, mais M. Sormanni assure que cette somme n'a jamais représenté les coûts réels des travaux. Cette organisation n'a plus été renouvelée depuis le milieu des années 1990, et c'est la Ville qui prend en charge les coûts. Bien entendu, vu l'état des finances, cette situation arrange bien le Canton. M. Sormanni est d'avis, toutefois, qu'il faut rétablir les choses dans le sens de la justice. Les rapports de la Cour des comptes suivent cette direction, d'abord en estimant des distances pour les voies dites «cantonales» et le coût de leur entretien, quoique sur ce point les montants ne semblent pas prendre en compte les réseaux souterrains. A son avis, la Ville devrait pouvoir facturer ce qui est effectivement réalisé pour assurer l'entretien des voies d'intérêt cantonal. M. Sormanni précise que la facture de la Ville devra se joindre à celle que le Canton envoie à la Confédération pour déterminer, d'après une ordonnance de 1928, la part qui revient à Genève de la taxe sur les carburants. M. Sormanni fait part de son sentiment que, à la suite des rapports de la Cour des comptes, l'actuel conseiller d'Etat en charge des transports semble se montrer plus ouvert que ses prédécesseurs, tout en reconnaissant à la magistrate Michèle Künzler, qui lui a immédiatement précédé, le mérite d'avoir saisi la Cour des comptes. Il y a aussi eu plusieurs avis de droit, qui ont donné largement ou partiellement raison à la Ville.

Un commissaire note que la convention de 1936 établissait deux circulations monétaires à double sens entre la Ville et le Canton, et que l'objectif poursuivi par la motion est de supprimer le flux dans le sens Ville-Canton. Il souhaiterait connaître les modalités de résiliation. M. Gauthier répond que la Convention est considérée comme illégale, et qu'il n'existe pas non plus de base légale pour le remboursement des frais de police. Le mieux, dans ce cas, serait de revenir à la réalité des faits: il faudrait déterminer combien de kilomètres de voies peuvent être considérées comme des voies cantonales, le coût de leur entretien, et fixer le montant de la subvention que le Canton devrait verser à la Ville. Quant aux frais

de police, il convient de les supprimer, à moins que le Canton finance lui-même les APM ou demande aux autres communes d'y contribuer également en proportion de leur superficie et de leur population, mais cela n'aurait aucun sens. Il fait observer que le problème du cadre de l'entretien des routes est différent de celui des frais de police.

Un commissaire répond que la facture de la Ville sur les routes sert au Canton pour réclamer sa part de taxe fédérale sur les carburants. Actuellement, le Canton présente un budget d'entretien de 55 millions de francs, dont les 15 millions de francs de la Ville, mais cette dernière ne reçoit du Canton qu'une part de 650 000 francs sur les carburants. M. Pagan souhaiterait savoir qui détermine la nature cantonale d'une voie, et si la Confédération a son mot à dire.

Le motionnaire relève que la Cour des comptes estime que la subvention prévue par la LRoutes repose sur des «bases obsolètes», d'où la recommandation de la Cour de modifier la loi en y intégrant sa définition sur les voies cantonales.

Un autre commissaire plaide pour un vote immédiat de la motion. Il estime que le sujet est largement connu, et le commissaire, qui s'occupe de cette problématique depuis vingt ans, l'a encore abordé à la séance de la veille, au cours de l'audition du Contrôle financier. Il rappelle qu'après la sortie du rapport de décembre de la Cour des comptes, le magistrat Luc Barthassat a exprimé sa disposition à négocier avec la Ville; le magistrat Rémy Paganani a lui-même déclaré qu'il a des propositions.

Le président soumet à l'approbation de la commission des finances la demande d'audition de M. Luc Barthassat, conseiller d'Etat responsable du Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture, dans le cadre de l'étude de la motion M-1167. Cette audition est acceptée par 13 oui (1 UDC, 2 EàG, 4 S, 1 Ve, 1 MCG, 2 PDC, 2 PLR) contre 1 non (PLR).

Le même commissaire reste convaincu que le meilleur moyen d'avancer est de supprimer la ligne des frais de police. Il serait bien étonné que le Service de surveillance de communes s'y oppose au vu des avis de droit et des audits de la Cour des comptes. Au besoin, il reviendra sur la question lors du prochain débat budgétaire.

Séance du 23 février 2016

Audition de M. Luc Barthassat, conseiller d'Etat, accompagné de M. Ferey, secrétaire général-adjoint au Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA)

M. Barthassat explique que son département est conscient de la nécessité de réformer les relations entre la Ville de Genève, les autres communes et le Canton

en matière d'entretien des artères communales à caractère cantonal, ainsi que de tous les tenants et aboutissants soulevés par ce problème. Il donne l'exemple du pont du Mont-Blanc, qui est, contre toute attente, une infrastructure assimilée à une route communale. Un comité technique a été mis en place afin de discuter de ces questions. Ce dernier se réunira le 29 février prochain. Il passe la parole à M. Ferey afin d'aborder tous les aspects techniques de cette problématique.

M. Ferey déclare que le comité technique mis en place et composé par les services du DETA, les services de la Ville de Genève et la direction de l'Association des communes genevoises (ACG), est engagé dans un travail visant à mettre en œuvre les recommandations faites par la Cour des comptes. Il informe que le DETA a exposé sa vision quant à la suite des événements devant la Commission de l'urbanisme et de la mobilité de l'ACG le 4 février dernier.

Les travaux seront organisés autour de deux grandes étapes.

Premièrement, il s'agira d'établir un projet de loi modifiant la loi sur les routes, afin d'inscrire dans cette dernière la définition d'une route «cantonale» telle que définie par la Cour des comptes. Ce projet de loi sera soumis au Grand Conseil et au Conseil d'Etat d'ici cet d'été.

Deuxièmement, il s'agira de lister l'ensemble des routes concernées par les transferts à effectuer afin de respecter la définition susmentionnée, et de modifier le règlement d'application qui définit en quelque sorte la carte des routes à vocation cantonale.

M. Ferey souligne le fait que ce travail est soumis à deux traitements distincts. L'un concerne les relations avec la Ville de Genève et l'autre a trait à l'ensemble des autres communes du canton. Il rappelle que le cas de la Ville de Genève est particulier, puisque l'ensemble du réseau routier sur le territoire de la commune est considéré comme communal. Il s'agira donc d'entamer des discussions qui aboutiront à une nouvelle convention remplaçant celle de 1936, ainsi que l'avenant qui prévoit que le Canton verse à la Ville une somme s'élevant aujourd'hui à 8 000 000 de francs par année, pour l'entretien des routes. La nouvelle convention statuerait sur une somme évaluée par la Cour des comptes à 10 000 000 de francs pour l'entretien des routes en supprimant les frais de police imaginés pour la convention de 1936.

Concernant les relations avec les autres communes, certains tronçons de routes nécessitant un transfert de propriété ont déjà été identifiés.

Il conclut en déclarant que la question de savoir quel comité de pilotage (COPIL) sera chargé de prendre les décisions n'est pas encore tranchée. Face aux réticences des autorités de la Ville de Genève de laisser le COPIL du désenchevêtrement des tâches s'en charger, la création d'un COPIL ad hoc est envisagée. L'ACG doit encore préciser sa position quant à cette question.

M. Barthassat ajoute que son département travaille activement et de manière efficace avec les services de M. Pagani et de M. Barazzone. Force est de constater que l'ouverture ou la fermeture d'une route a des incidences directes sur les quartiers. Ainsi la plupart des plans d'aménagement se font à l'échelle des quartiers. Il cite l'exemple des Pâquis, des Eaux-Vives et de la Jonction. M. Barthassat insiste sur la nécessité d'adopter une vision globale de ces questions d'aménagement. Il conclut en déclarant que les discussions avec les communes se font dans une bonne entente de base, malgré les différentes revendications émanant des autorités de la Ville de Genève et de celles du Canton. L'important est de pouvoir mettre les choses à plat afin de pouvoir discuter dans les meilleures conditions possibles.

Il confirme qu'il est ouvert à toutes les sortes de discussions envisageables. Il est évident que la situation actuelle n'est plus acceptable, comme l'a fait remarquer la Cour des comptes. Dans ce contexte, la motion M-1167 est la bienvenue et s'inscrit tout à fait dans les différentes discussions déjà entreprises.

Le conseiller d'Etat a décidé de suivre les recommandations de la Cour des comptes, au moyen d'un comité de pilotage politique ainsi qu'un groupe de travail au niveau opérationnel, comprenant des représentants du Canton, de la Ville de Genève et de l'ACG.

M. Ferey répond qu'il s'agit de deux groupes distincts. Il rappelle le désaccord existant entre la Ville de Genève et le reste de l'ACG au sujet de l'entité décisionnelle. Est-ce le COPIL du désenchevêtrement des tâches, ou alors un COPIL ad hoc, plus restreint, comprenant les autorités municipales de la Ville de Genève et la direction de l'ACG? Cette deuxième proposition émane de M. Pagani qui ne voulait pas perdre du temps et complexifier cette question en l'incorporant aux discussions liées au désenchevêtrement des tâches. L'ACG est en train de traiter de cette question et reviendra vers le DETA pour expliquer comment les choses sont finalement envisagées. Une fois que la structure de pilotage sera définie, il sera possible d'aller de l'avant.

Un commissaire souligne le fait que la convention de 1936 ne s'applique qu'à la Ville de Genève et pas aux autres communes, ce qu'il juge comme étant plutôt incongru. De plus, il estime que les fameux frais de police ne constituent en réalité qu'un jeu d'écriture. Il rappelle ensuite que cette convention a été jugée illégale à plusieurs reprises. Il considère que M. Pagani a raison lorsqu'il affirme que cette question constitue un problème propre à la Ville et que pour cette raison, il n'est pas nécessaire de l'incorporer aux discussions relatives au désenchevêtrement des tâches, qui constitue une autre problématique.

Il se demande premièrement si les autorités cantonales vont abandonner l'idée de percevoir auprès de la Ville les 15 000 000 de francs de frais de police, qui ont été jugés illégaux. Deuxièmement, il aimerait savoir si le Canton envisage finale-

ment de respecter la convention qui l’oblige à verser à présent 8 000 000 de francs à la Ville – et dont uniquement 6 000 000 de francs l’ont déjà été.

M. Barthassat rappelle que lorsqu’il a voulu s’attaquer à cette question, on lui a répondu que la Cour des comptes était en train d’analyser la question et qu’il était préférable d’attendre le rapport de cette dernière afin de prendre des mesures plus concrètes. C’est ce qui a en effet été décidé en accord avec M. Pagani.

Il conclut en déclarant qu’il voit mal que la facture soit impayée, tout en ajoutant que, face aux problèmes de budget auxquels le Canton doit faire face, il est nécessaire de faire preuve d’un peu de patience et que, vu que tous ces éléments sont liés dans le cadre du projet de désenchevêtrement des tâches, il est probable que cette question soit réglée à la fin de l’année.

M. Ferey déclare que l’intervention de la Cour des comptes dans le règlement de cette problématique est tout à fait positive dans la mesure où le Canton se retrouvait juge et partie dans bon nombre de questions relatives aux routes. Le fait de se mettre d’accord sur la définition du réseau dans son ensemble, sur les coûts d’entretien à appliquer – qui sont ceux de la Ville de Genève, plus élevés – et comment – à savoir au nombre de kilomètres – permet de disposer d’une base claire et précise pour effectuer les calculs. Cependant, avant de revoir la convention et son avenant prévoyant le versement des 8 000 000 de francs, il est nécessaire de modifier la loi pour y définir la notion de «route cantonale». L’entrée en vigueur de cette loi interviendra selon toute vraisemblance durant le deuxième semestre de l’année en cours. Ainsi, la convention sera dénoncée durant le premier semestre de l’année 2017 avant qu’une nouvelle convention soit négociée. Cette planification permettra à la Ville de ne pas se retrouver face à l’éventualité où elle ne touchera rien pendant une année pour ses frais d’entretien.

Une commissaire souhaiterait savoir pourquoi les autorités cantonales estiment que cette question fait partie du débat sur le désenchevêtrement des tâches, d’autant plus qu’elle est déjà encadrée par une loi dont l’article 26, alinéa 1, stipule que les frais sont liés à l’approbation du budget et que le Grand Conseil en fixe le montant chaque année. Deuxièmement, étant donné qu’il n’y a pas de budget cette année, comment ce montant va-t-il être calculé? Troisièmement, elle se demande si d’autres communes se trouvent dans la même situation que la Ville de Genève.

M. Barthassat, au sujet de la notion de «désenchevêtrement», répond que tout le travail à faire a trait aux problèmes de la revendication par les communes de l’exclusivité décisionnelle relative à l’ouverture et la fermeture de tronçons, à la création de pistes cyclables, etc. C’est pour cela qu’il faut impérativement savoir si une route est communale ou cantonale. Ainsi, en ville de Genève, la question de savoir quelles routes restent communales et quelles routes reviennent au Canton devra nécessairement être réglée lors des futures discussions.

M. Ferey ajoute que la Ville de Genève est un cas particulier par rapport aux autres communes. Il précise que le but n'est pas que le Canton devienne propriétaire de certaines routes sur le territoire de la Ville, mais plutôt d'établir une convention définissant formellement le montant de la subvention qu'il devra lui verser. Il n'y aura donc pas de transfert de propriété de la commune de Genève au Canton. En revanche, plusieurs transferts auront lieu dans de petites communes.

Il précise qu'il y a 42 km de routes nationales, 266 km de routes cantonales et 1301 km de routes communales. A cela s'ajoutent quelque 200 km de voirie relevant du domaine privé. Les coûts d'entretien pour le Canton de Genève (il se réfère à la p. 21 du rapport de la Cour des comptes) s'élèvent à un montant global de 70 000 000 de francs par année. Il précise que ce rapport ne contient pas le montant des frais des routes communales pour toutes les communes, avant de conclure en informant que ce montant se décompose en 36 000 000 de francs de frais d'entretien des routes, le reste étant ce que doit le Canton à la Ville de Genève en matière de frais de police, plus les 8 000 000 de francs.

Un commissaire rappelle que la Ville de Genève a dénoncé la convention à plusieurs reprises dans l'espoir de la renégocier. Dans ce contexte, un plan définissant les routes communales d'importance cantonale a même été mis au point. Cependant d'importantes divergences ont vu le jour entre l'Etat et la Ville et ce plan a été laissé de côté. Il rappelle également que lors du dernier renouvellement de la convention, le Canton a demandé à la Ville d'effacer la dette, alors que cette dernière les provisionne dans l'établissement de ses comptes. Tout en admettant que cette provision est peut-être fictive pour certains, il déclare néanmoins que cela signifie que pas moins de 135 000 000 de francs destinés à la Ville de Genève sont tout bonnement passés à la trappe. Il se demande si le Canton se penche sur cette question aujourd'hui ou pas du tout.

M. Ferey répond que c'est justement le désaccord dont le commissaire vient de parler qui a permis de mettre en évidence la nécessité d'objectiver les choses, ce qui a été fait en passant par la Cour des comptes. Cette dernière a fourni une base reposant sur des critères objectifs définissant les routes à caractère cantonal et permettant d'articuler des chiffres. Il conclut en déclarant que, même si on pourrait rediscuter le fait que la Cour des comptes a décidé que le coût au kilomètre d'entretien d'exploitation des routes à caractère cantonal repose sur les chiffres articulés par la Ville et qui sont plus élevés que ceux du Canton, ce dernier désire néanmoins aller de l'avant en suivant les recommandations faites par la Cour des comptes.

Votes

Le fait de voter la motion M-1167 lors de cette séance est accepté par l'unanimité des commissaires présents, soit par 15 oui (1 UDC, 3 PLR, 2 PDC, 2 MCG, 4 S, 1 Ve, 2 EàG).

Le président procède alors au vote de la motion M-1167, qui est acceptée par 12 oui (1 UDC, 2 PDC, 2 MCG, 4 S, 1 Ve, 2 EàG) contre 3 non (PLR).