

*Projet présenté par les députés :*

*MM. Jacques Jeannerat, Gabriel Barrillier, Pierre Weiss, Pierre Conne, Edouard Cuendet, Christophe Aumeunier, Frédéric Hohl*

*Date de dépôt : 11 mai 2010*

## **Projet de loi**

### **sur la modification de la structure juridique de la Fondation des parkings (conversion en société anonyme)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

#### **Art. 1 Conversion en société anonyme**

<sup>1</sup> La Fondation des parkings est convertie, sans liquidation, en société anonyme (ci-après : la société) au sens des articles 620 et suivants du code des obligations. La loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine, du 3 octobre 2003, est applicable.

<sup>2</sup> La société a pour but principal de construire, d'encourager la réalisation et d'exploiter des parcs de stationnement. Elle assure également des prestations de service en matière de stationnement.

#### **Art. 2 Protection des créanciers**

<sup>1</sup> Les créanciers de la Fondation des parkings ne doivent pas subir de préjudice du fait de la transformation prévue à l'article 1.

<sup>2</sup> Dans les limites de l'article 3, alinéa 1, les créanciers de la Fondation des parkings peuvent convertir leurs créances en actions de la société, lors d'une augmentation de capital subséquente, sur la base d'un rapport d'échange établi selon des critères d'évaluation reconnus.

<sup>3</sup> La garantie de l'Etat accordée selon l'article 8 de la loi sur la Fondation des parkings, du 17 mai 2001, est maintenue aux mêmes conditions et à hauteur des montants octroyés pour les créanciers concernés.

### **Art. 3 Actionnariat**

<sup>1</sup> L'Etat de Genève (ci-après l'Etat), les collectivités publiques genevoises et les établissements publics autonomes du canton doivent demeurer majoritaires au sein de la société en disposant de la majorité des voix et des actions.

<sup>2</sup> L'Etat est l'actionnaire initial de la société.

<sup>3</sup> Dans les limites de l'alinéa 1, l'Etat favorise la participation au capital-actions de la société d'entités publiques ou privées concernées par la réalisation de son but social. Il veille notamment à permettre aux créanciers de la fondation qui le désirent de transformer leurs créances en actions de la société, sur la base d'un rapport d'échange établi selon des critères d'évaluation reconnus.

<sup>4</sup> Dans cette perspective, le Conseil d'Etat est habilité, notamment, à céder des actions ou des droits de souscription à des tiers.

<sup>5</sup> Le prix de session fait l'objet d'une expertise comptable établie par une ou plusieurs sociétés de premier plan, indépendantes de l'Etat et des actionnaires potentiels.

### **Art. 4 Représentation de l'Etat**

<sup>1</sup> Dans l'exercice de ses droits d'actionnaire, l'Etat veille à la sauvegarde de ses intérêts en choisissant les personnes les plus appropriées à cette fin.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat désigne les personnes qui représentent l'Etat au sein de l'assemblée générale de la société. Il peut leur donner des instructions contraignantes pour l'exercice du droit de vote.

<sup>3</sup> L'assemblée générale nomme les membres du conseil d'administration, en désignant à cette fonction des personnes aux compétences reconnues en matière juridique, financière, de construction ou de gestion du stationnement.

### **Art. 5 Processus de conversion**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé d'accomplir, conformément à la législation applicable en la matière, tous les actes nécessaires à la réalisation de la transformation juridique prévue par la présente loi. Il choisit les modalités les plus appropriées à cette fin.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat veille à ce que l'ensemble des frais de transformation soit repris par la société.

<sup>3</sup> Le projet de statuts initiaux de la société est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

**Art. 6 Exonération fiscale**

<sup>1</sup> L'ensemble des opérations de restructuration est exonéré de tout droit d'enregistrement et émolument du registre foncier. Cette exonération vaut également pour les opérations préalables et postérieures à la fusion proprement dite, visée par la présente loi.

<sup>2</sup> Le statut fiscal d'exonération est maintenu en faveur de la société.

**Art. 7 Capital social**

Le capital-actions de la société est constitué par la contrevaletur des actifs nets figurant dans le bilan de la fondation.

**Art. 8 Inscription au patrimoine administratif**

Lors de la constitution de la société, le montant correspondant à la majorité du capital-actions de la société doit être inscrit dans le bilan de l'Etat de Genève au patrimoine administratif. Le solde du capital-actions figure au patrimoine financier.

**Art. 9 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève**

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

**Art. 10 Dispositions d'application**

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

**Art. 11 Clause abrogatoire**

La loi sur la Fondation des parkings, du 17 mai 2001, est abrogée.

**Art. 12 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

**Art. 13 Dispositions transitoires**

Les dispositions légales et statutaires régissant la Fondation des parkings demeurent en vigueur jusqu'à leur radiation au registre du commerce.

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### **1. Introduction**

La Fondation des parkings (ci-après la fondation) a pour mission de gérer, pour la collectivité, un certain nombre de parkings à Genève, qu'ils soient situés en ville (comme par exemple celui de St-Antoine) ou en périphérie de la zone urbaine pour les pendulaires (comme le P+R de Sous-Moulin).

Actuellement, les ressources de la fondation sont utilisées au maximum. Il n'est donc pas rares que des projets de construction soient gelés ou reportés. Cet état de fait est regrettable au moment où l'offre proposée par les TPG va en grandissant. Le programme de parkings d'échange prend du retard. Il faudrait notamment en construire dans la région de Bernex, du Grand-Saconnex ou encore à Meyrin. Même remarque pour le centre ville où la volonté de créer des zones piétonnes va de paire avec la construction de parkings comme, par exemple, à Pierre-Fatio. En effet, les places qui seront supprimées dans les rues fermées à la circulation devront se retrouver, à un nombre égal, en sous-sol, faute de quoi, les voitures continueront à tourner dans les rues encore ouvertes à la recherche d'hypothétiques places libres.

Des privés sont disposés à investir dans la construction de ces parkings. Afin d'assurer la meilleure coordination pour la construction de ces nouvelles infrastructures de stationnement, l'investissement amenés par des privés doit se faire au travers de la fondation. Le présent projet de loi vise donc à transformer l'actuelle fondation en une société anonyme, société dans laquelle les collectivités publiques genevoises demeureront majoritaires. Le statut de cette nouvelle structure est directement inspiré par ceux qui gouvernent actuellement Geneva Palexpo ou les Ports francs et entrepôts de Genève.

Sur le plan stratégique, cette nouvelle structure permettra d'accélérer le programme de construction de nouveaux parkings. Et sur le plan financier, elle permettra à l'Etat de ne plus supporter seul la charge financière liée aux places de stationnement. Il est temps de laisser enfin une véritable chance au partenariat public-privé (PPP).

## 2. Contexte

Depuis de nombreuses années, les questions de mobilité dans l'agglomération franco-valdo-genevoise sont au centre des préoccupations des élus et de la population. L'accroissement constant du trafic motorisé, dû à aux effets démographiques et à l'augmentation du niveau de vie de la population, demande année après année des efforts accrus en termes d'aménagements routiers. La part des investissements consacrée aux transports et aux infrastructures dans ce domaine ne cesse de croître.

Paradoxalement, l'immobilité demande tout autant d'attention que la mobilité. Il n'est en effet pas de politique des déplacements sans vision stratégique du stationnement, qu'il soit en périphérie ou au centre-ville.

A Genève, les questions liées au stationnement font l'objet d'un quasi monopole depuis de nombreuses années. L'Etat a en effet chargé une institution de droit public autonome, la fondation, de gérer la problématique des parkings sur le territoire genevois. A teneur de ses statuts, la fondation a pour devoir :

- a) de construire et d'encourager la réalisation de parcs de stationnement, notamment les parcs relais (P+R), pour les automobiles et les deux-roues, destinés à favoriser l'utilisation des transports publics ;
- b) d'exploiter les parcs de stationnement dont elle est propriétaire ou qui sont propriété de l'Etat ou de tiers et dont la gestion lui a été confiée.

La loi sur la Fondation des parkings lui attribue par ailleurs la charge d'assurer des prestations de service en matière de stationnement, soit principalement le contrôle (dont le champ d'activité a crû suite à la reprise des prérogatives de la Ville de Genève dans ce domaine).

## 3. Evolution nécessaire de la Fondation

Par le biais de diverses mesures prises au cours des dernières décennies, la fondation a permis d'obtenir une vision claire des enjeux du stationnement à Genève, de différencier le parcage des résidents et celui des pendulaires (par le biais des parkings habitants et du système des macarons) et de répondre partiellement à la demande de parkings au centre-ville et en périphérie (P+R notamment). Ces résultats sont à relever, mais force est de constater que de nouveaux défis se présentent dans le contexte d'une agglomération de bientôt un million d'habitants.

### *a) Accroissement de la surface financière*

Outre la connaissance du tissu urbain lié à l'aspect du stationnement, la question de la réalisation de nouveaux ouvrages et de leur financement doit être résolue. Actuellement, les ressources de la fondation sont utilisées au maximum et il n'est pas rare que des projets de construction de parkings soient gelés, reportés, redimensionnés ou carrément abandonnés en raison du manque de moyens financiers à disposition. S'il est de saine gestion que des choix soient opérés s'agissant des investissements consentis par l'Etat ou les établissements autonomes qu'il contrôle, il nous apparaît essentiel de ne pas être contraints au-delà du raisonnable par cet aspect du financement. Une solution, proposée par le présent projet de loi, est d'accroître la surface financière de l'actuelle fondation en lui permettant de s'ouvrir à des partenaires extérieurs, publics ou privés. Elle pourrait ainsi bénéficier de fonds propres plutôt que de fonds empruntés et être moins tributaire des conditions offertes sur le marché des capitaux.

### *b) Champ d'action*

Par ailleurs, et ceux qui s'intéressent à l'évolution de notre région, au point de se rendre aux réunions publiques consacrées aux « PACA » du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, le savent, les problématiques de la mobilité et du stationnement ne vont pas s'arrêter aux frontières cantonales. De nouveaux ouvrages pourraient voir le jour, en France voisine ou du côté de la Terre Sainte. Il convient de permettre à la fondation de continuer à jouer un rôle de premier plan en dépit de ces entraves géopolitiques en modifiant sa structure juridique. La forme de la société anonyme, en mains publiques, est plus adaptée aux enjeux futurs auxquels il faudra faire face.

### *c) Partenariats*

Bien entendu, à l'inverse des possibilités d'investissement hors canton, il serait souhaitable que le concept de région s'applique également aux financements des infrastructures genevoises qui s'intègrent dans une vision plus étendue du territoire. La problématique du stationnement est une partie indissociable de tout concept de mobilité, à Genève comme ailleurs. Elle doit se marier avec les réflexions relatives aux zones piétonnes, au réseau de transports publics urbains performant et au périphérique routier complet qui ceinture la ville et évite le transit. Il serait ainsi intéressant, à l'image de l'évolution qui a marqué Palexpo, que des entités publiques et privées extra-cantonales intéressées au développement de Genève puissent prendre part à

l'élaboration de la région sur le plan de la mobilité. La transformation de la fondation en société anonyme favorisera cette intégration de partenaires.

Pour donner consistance à ces objectifs et répondre aux défis d'une région – et non plus d'un canton –, une transformation de la fondation en société anonyme est souhaitable. C'est dans cet esprit novateur que ce projet de loi est déposé.

#### **4. Modification de la structure juridique**

A l'heure actuelle, la Fondation des parkings est une fondation de droit public contrôlée en totalité par l'Etat. A teneur de ses statuts, son capital est constitué de la manière suivante :

- a) le fonds ordinaire (dotation initiale de l'Etat de 100'000 F, éventuelles dotations ultérieures et dons) ;
- b) La dotation immobilière de l'Etat ;
- c) Les droits de superficie concédés à la fondation.

Ses ressources financières sont assurées par :

- a) d'éventuels apports financiers (dotation, subvention, prêt, indemnité dans le cadre d'un contrat de prestation, etc.) de l'Etat ;
- b) ses recettes d'exploitation et le rendement de son capital ;
- c) le produit net des taxes provenant des macarons (en faveur de la construction de parkings habitants et P+R) ;
- d) les dons, legs et subventions.

Cette structure, reposant en totalité sur l'Etat, n'est plus adaptée pour faire face aux enjeux actuels et futurs, sur les trois plans d'ores et déjà mentionnés. La solution proposée par ce projet de loi est de modifier la structure juridique de la fondation en la transformant en société anonyme. Le fonctionnement interne de l'entité ne serait pas fondamentalement changé, mais des investisseurs intéressés, publics ou privés, pourraient entrer dans le capital de la société et apporter les ressources financières nécessaires à la réalisation des projets en attente. Bien entendu, compte tenu de l'enjeu politique majeur, le contrôle de la société devrait rester de tout temps en mains de l'Etat par le biais d'une majorité tant des actions que des droits de vote.

Sur le plan financier, cette structure pourrait permettre à l'Etat, au travers de la nouvelle société, de ne plus supporter seul la charge financière liée aux

parcs de stationnement et d'ouvrir ce domaine, au niveau de l'investissement, aux capitaux privés. La surface financière à disposition actuellement est en effet trop limitée pour assurer un développement adéquat de l'offre de parkings, quelle qu'en soit la catégorie (public, habitants, P+R), sur le territoire genevois. Cela implique que l'actuelle fondation doit travailler sur la base de fonds étrangers, rémunérant ainsi les capitaux empruntés aux taux du marché, alors que certains investissements pourraient être réalisés à l'aide de fonds propres, si de nouveaux investisseurs pouvaient entrer dans le capital de la future société.

S'agissant du champ d'action de l'entité, une société anonyme présente les caractéristiques requises pour agir sur un territoire plus vaste et pour trouver des partenaires à même de compléter son action. Des groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) sont d'ores et déjà en train de se mettre en place dans différents domaines. De telles coopérations seront également à envisager pour la question du stationnement, par le biais de ce type de groupement transfrontalier ou en intégrant directement au sein d'une même société, sous la conduite de l'Etat, tous les partenaires intéressés.

Enfin, il est temps de laisser la place qu'il mérite au partenariat public-privé (PPP), quelle que soit la forme adoptée pour le mettre en œuvre. L'Etat doit s'appuyer sur les entreprises privées pour la réalisation de certains ouvrages. Le domaine du stationnement pourrait lui donner l'opportunité de mettre en pratique des méthodes de coopération qui ont fait leurs preuves chez nos voisins et pour lesquelles Genève reste très timide. Cette volonté de réunir les secteurs privé et public pourrait ainsi se concrétiser de manière optimale au niveau de projets spécifiques, mais également, plus largement, au sein même de la société.

## **5. Commentaire article par article**

### *Article 1*

L'article pose le principe de la conversion, sans liquidation, de la Fondation des parkings en société anonyme soumise aux règles des articles 620 et suivants du Code des obligations (CO). Les modalités de transformation sont régies par les articles 99 et suivants de la loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (LFus), du 3 octobre 2003.

L'article 99, alinéa 1, lettre b LFus autorise la transformation d'instituts de droit public en sociétés de capitaux. L'article 2, lettre d LFus définit les instituts de droit public. Il s'agit des institutions de droit public de la Confédération, des cantons et des communes qui sont :

- inscrites au registre du commerce
- au bénéfice d'une organisation indépendante

L'alinéa 1 constitue ainsi la base légale permettant la transformation juridique de l'institut de droit public (au sens de la LFus) que constitue la fondation des parkings.

L'alinéa 2 énonce pour sa part le but principal de la société. Il correspond à celui en vigueur actuellement pour la fondation. Les rôles historiques de cette dernière et le nouvel objectif qui lui a été fixé – prestations de services en matière de stationnement, notamment le contrôle de celui-ci – correspondent aux missions actuellement dévolues à la fondation selon la loi sur la Fondation des parkings (H 1 13).

La nouvelle société continuera à mettre en œuvre les options politiques liées à l'aménagement du territoire et à la mobilité. A cet effet, la conservation d'une majorité de contrôle de l'actionnariat par les collectivités publiques est une garantie de retranscription fidèle dans les faits des volontés politiques. Elle poursuivra ainsi l'implantation de nouveaux parcs relais (P+R) afin de favoriser le transfert modal et l'utilisation accrue des transports publics. Les développements récents des nouvelles lignes de tramways sur le territoire genevois seront autant d'opportunités de mettre rapidement en pratique – et simultanément – ces objectifs. De même, la mise à disposition de parkings habitants restera dans les priorités de la société.

L'évolution des réflexions sur l'aménagement de notre territoire et les tendances qui se dégagent de réserver plus d'espaces publics aux piétons et aux mobilités douces et collectives devraient trouver également un écho dans les actions de la société. Il est en effet évident que ces transformations du tissu urbain ne feront pas l'économie de proposer des alternatives crédibles à la prohibition d'accès à certaines zones qui pourraient être imposée aux automobiles. Qu'il s'agisse de personnes à mobilité réduite, des prestataires de services ou de clients des commerces, une proposition de stationnement à distance raisonnable de lieux inaccessibles en véhicules privés devront être proposés. On peut penser à cet égard au projet de parking souterrain à Pierre-Fatio, en corrélation avec la fermeture de certains tronçons de rue : la nouvelle société pourrait jouer un rôle moteur dans ce type de réalisation et serait un interlocuteur privilégié pour les autorités.

Enfin, la formulation volontairement large de « services en matière de stationnement » permet de conserver ouvertes les perspectives de développement des activités de la société, dans le cadre d'une gestion opérationnelle du stationnement ou dans le domaine du conseil par exemple. De même, aucune limitation n'est souhaitée quant au périmètre d'action de la

société, laquelle serait donc habilitée à se développer également hors des frontières cantonales. Une telle opportunité pourrait être en lien avec l'évolution du projet d'agglomération franco-valdo-genevois qui démontre à l'envi la nécessité et l'intérêt pour Genève de porter sa vision au-delà de son territoire géopolitique.

### *Article 2*

La protection des créanciers est un des principes fondamentaux de la LFus. L'alinéa 1 rappelle ce principe de protection.

Les créanciers qui le souhaitent auront la possibilité de souscrire à une augmentation de capital d'un montant équivalent à tout ou partie de leur créance, qui sera ainsi compensée dans l'opération. Aux termes de l'alinéa 2, les collectivités publiques en tant qu'actionnaires majoritaires (soit, dans un premier temps, l'Etat) s'engagent à y consentir en renonçant aux droits de souscription préférentiels qu'elles pourraient faire valoir. Cet alinéa n'octroie toutefois pas d'autre droit tel que par exemple la garantie d'un dividende au minimum équivalent aux intérêts perçus jusqu'alors en cas de conversion d'un prêt en capital-actions.

L'alinéa 3, qui garantit la reprise de la garantie de l'Etat en vigueur, est une condition essentielle en regard de la LFus. Cette disposition maintient la garantie octroyée à l'égard de certains emprunts. Celle-ci n'est cependant valable que pour les créanciers qui en sont actuellement bénéficiaires et elle tombe en cas de remboursement de la créance.

Enfin, dans cette optique de protection des créanciers, il convient de rappeler que l'article 100 LFus prévoit l'obligation de procéder à un inventaire qui désigne et évalue les objets du patrimoine actif et passif. Cette disposition n'a pas été spécifiquement reprise dans le présent projet de loi compte tenu de la force obligatoire du droit fédéral.

### *Article 3*

L'alinéa 1 se veut garant du maintien du contrôle public sur la nouvelle société compte tenu des tâches qui lui sont attribuées et de leur connexité avec les actions publiques dans le domaine de la mobilité et de l'aménagement du territoire. La mission de l'Etat et la cohérence des politiques publiques dans ces domaines impliquent de conserver cette majorité de l'actionnariat en mains publiques.

Les alinéas 3 et 4 permettent l'ouverture du capital-actions à des entités autres que l'Etat, tant privées que publiques. On peut penser ici aux sociétés

actives dans le domaine des parkings, en Suisse et à l'étranger, et aux collectivités publiques locales (communes genevoises, vaudoises, etc.). A cet effet, l'Etat est autorisé à vendre des actions et à céder – et renoncer à – des droits de souscription préférentiels.

Il est essentiel enfin de fixer le principe d'une expertise comptable neutre et indépendante pour déterminer le prix de cession à des actionnaires. C'est ce que prévoit le 5<sup>ème</sup> alinéa.

#### **Article 4**

La nouvelle société sera régie par les articles 620 et ss du code des obligations. En tant qu'actionnaire majoritaire initial, l'Etat dispose toutefois toujours de la mainmise sur la nomination du conseil d'administration. Ceux-ci seront choisis par l'assemblée générale dans laquelle l'Etat aura désigné ses représentants qui, pour leur part, auront reçu des consignes de vote.

Il est important d'insister sur les compétences attendues des représentants de l'Etat – et des autres collectivités publiques – au sein du conseil d'administration. Chaque membre doit pouvoir apporter une plus-value professionnelle au sein de cet organe, raison pour laquelle des connaissances dans les domaines juridique, financier, technique (construction) et dans la gestion de l'activité principale de la société, le stationnement, sont requises.

#### **Article 5**

La phase de réalisation de cette transformation nécessitera l'appui de spécialistes. La complexité de l'opération conduit naturellement à charger le Conseil d'Etat de la mettre en œuvre et d'adapter le projet au besoin dans le sens des objectifs affirmés.

Sur le plan financier, le coût de conversion de la fondation en société anonyme doit être directement supporté par cette dernière. C'est ce que rappelle l'alinéa 2.

S'agissant des statuts, ceux-ci seront de la compétence de l'assemblée générale de la nouvelle société dès que celle-ci sera constituée. Toutefois, compte tenu de la position d'actionnaire initial majoritaire de l'Etat, cela fait du sens de prévoir une approbation de l'Etat pour les statuts initiaux. Les modifications ultérieures seront le fait de l'assemblée générale où, faut-il le rappeler, les collectivités publiques détiendront toujours la majorité des voix.

### ***Article 6***

Les buts de la société correspondent à ceux en vigueur pour la fondation et la nouvelle entité inscrit son action dans le prolongement de celle poursuivie jusqu'alors par la fondation. L'intérêt public des actions entreprises par la nouvelle société ne fait aucun doute et s'inscrit dans la vision du développement de Genève dans une perspective régionale. Il convient dès lors de favoriser l'activité de la société en allégeant ses charges et en la mettant au bénéfice d'une exonération fiscale.

### ***Article 7***

Comme déjà mentionné, les actifs nets figurant au bilan de la Fondation des parkings constitueront le capital social de la société anonyme. Leur valeur exacte doit être déterminée sur la base de l'inventaire prévu par l'article 100 LFus. D'éventuelles conversions de créances pourront intervenir ultérieurement, par le biais d'augmentation de capital, lorsque la société sera constituée.

### ***Article 8***

L'inscription au patrimoine administratif de l'Etat lors de la constitution de la société de la majorité du capital-social rappelle la nécessité pour les collectivités publiques d'être majoritaires au sein de la nouvelle entité. Seules d'autres entités publiques devraient être habilitées à acquérir cette part de l'actionnariat.

### ***Article 9 à 13***

Il s'agit des dispositions usuelles pour ce type de projet.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.