

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 9 décembre 2015

Projet de loi

modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)

(Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, est modifiée
comme suit :

Art. 30, al. 1, lettre f (nouvelle teneur)

¹ Le conseil municipal délibère sur les objets suivants :

- f) les comptes annuels de la commune dans leur intégralité;

Art. 48, lettre d (nouvelle teneur)

Le conseil administratif, le maire, après consultation de ses adjoints ou un
adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44, sont
chargés, dans les limites de la constitution et des lois :

- d) de présenter au conseil municipal 2 semaines au moins avant la
délibération, les comptes annuels de la commune dans leur intégralité;

Art. 79, al. 1, lettre b (nouvelle teneur)

¹ Les conseils municipaux des communes peuvent s'opposer aux décisions de
l'Association des communes genevoises portant sur :

- b) la modification du montant des contributions annuelles des communes en
sa faveur;

Art. 81, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Un exemplaire de ces contrats est remis au département chargé de la surveillance des communes (ci-après : département) pour information.

Art. 90, al. 1, lettre a (nouvelle teneur)

¹ Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le département les délibérations du conseil municipal concernant :

- a) le budget de fonctionnement et les comptes annuels, à l'exception des communes de plus de 50 000 habitants;

Art. 91, al. 1, lettre a (nouvelle teneur)

¹ Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le Conseil d'Etat les délibérations du conseil municipal concernant :

- a) le budget de fonctionnement et les comptes annuels des communes de plus de 50 000 habitants;

Chapitre III du titre V (abrogé, les chapitres IV et V anciens devenant les chapitres III et IV)**Art. 94 à 99 (abrogés, les art. 100 à 107 anciens devenant les art. 94 à 101)****Art. 98, al. 1, lettre d (nouvelle teneur)**

¹ Le Conseil d'Etat est compétent pour prendre les sanctions disciplinaires suivantes :

- d) la révocation dans les cas prévus à l'article 99.

Titre VII Finances communales (nouveau, le titre VII ancien devenant le titre VIII)**Chapitre I Principes généraux (nouveau)****Art. 102 Buts (nouveau)**

Le présent chapitre doit permettre aux entités relevant de son champ d'application :

- a) d'appliquer de manière efficace les règles constitutionnelles et légales en matière de gestion des finances;

- b) de disposer des outils de décision et des instruments nécessaires à la gestion financière;
- c) de mettre en œuvre une gestion financière équilibrée et conforme aux principes d'efficacité et d'efficience de l'action publique.

Art. 103 Champ d'application (nouveau)

¹ Les principes généraux énoncés par le présent chapitre sont applicables aux communes, ainsi qu'aux entités autonomes de droit public rattachées aux communes. Sont toutefois réservés les mécanismes décisionnels propres à ces entités.

² Les comptes des entités autonomes de droit public rattachées aux communes ne sont pas consolidés dans les comptes des communes.

Art. 104 Principes de gestion financière (nouveau)

¹ La gestion financière des communes est régie par les principes de l'équilibre du budget, de l'efficacité et l'efficience de l'action publique, de la légalité et de la non-affectation des impôts généraux.

² Les communes accomplissent leurs tâches avec diligence, efficacité et transparence.

Equilibre du budget

³ Le budget de fonctionnement d'une commune doit être équilibré.

Performance de l'action publique

⁴ La gestion financière doit être basée sur les principes d'efficacité, d'efficience et de qualité.

Légalité

⁵ Toute dépense publique doit être fondée sur une base légale matérielle ou une décision de justice.

Délibération

⁶ En principe, toute dépense doit être préalablement autorisée par une délibération en application de l'article 30. Le Conseil d'Etat définit les exceptions. La délibération approuvant le budget vaut comme base légale pour les charges de fonctionnement qu'il prévoit.

Non-affectation des impôts généraux

⁷ L'affectation d'une part fixe des impôts généraux pour couvrir directement le financement de dépenses déterminées n'est pas autorisée.

Art. 105 Référentiel comptable (nouveau)

¹ Les principes et méthodes comptables applicables en matière de présentation du budget et des comptes annuels sont définis par le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2 publié par la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

² Demeurent réservées une interprétation spécifique ou une exception résultant de la présente loi et de son règlement d'application.

Art. 106 Principes régissant l'établissement du budget et des comptes (nouveau)

Le budget et les comptes sont régis par les principes suivants :

- a) *Sincérité* : la sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler;
- b) *Annualité* : l'exercice comptable coïncide avec l'année civile;
- c) *Antériorité* : le budget doit être voté avant l'exercice qu'il concerne;
- d) *Comptabilité d'exercice* : toutes les charges et les revenus doivent être comptabilisés dans la période où ils sont occasionnés;
- e) *Publicité* : le budget et les comptes doivent être examinés en séance publique et publiés;
- f) *Clarté* : les informations doivent être claires et compréhensibles;
- g) *Spécialité qualitative* : une dépense autorisée ne peut être attribuée que pour l'objectif visé par la rubrique budgétaire;
- h) *Spécialité quantitative* : tout crédit budgétaire ne peut être dépassé sans une autorisation préalable de l'organe compétent;
- i) *Spécialité temporelle* : un crédit budgétaire non engagé est périmé à la fin de l'exercice. Les reports de crédits sont interdits;
- j) *Exhaustivité* : l'ensemble des charges et revenus ainsi que des dépenses et recettes doivent être inscrits;
- k) *Comparabilité* : les budgets et les comptes des communes doivent être comparables entre eux et au cours des années;
- l) *Continuité* : dans la présentation des comptes, il y a lieu de partir du principe de la continuité des activités de la commune;
- m) *Produit brut* : les charges doivent être inscrites séparément des revenus, les actifs séparément des passifs et les recettes d'investissement séparément des dépenses d'investissement, sans aucune compensation réciproque, chacun d'entre eux y figurant pour son montant intégral;
- n) *Importance* : il convient de présenter toutes les informations nécessaires pour permettre une appréciation rapide et complète de l'état de la fortune, des finances et des revenus. L'importance économique doit déterminer la présentation des comptes (perspective économique);

- o) *Fiabilité* : les informations doivent refléter la réalité des faits et être fiables (exactitude). Les informations doivent exclure l'arbitraire et être objectives (neutralité). La représentation doit être effectuée selon le principe de prudence. Il convient de ne pas omettre d'information importante (exhaustivité);
- p) *Permanence* : les principes régissant la présentation des comptes doivent dans toute la mesure du possible rester inchangés sur une longue période;
- q) *Ponctualité* : la comptabilité doit être tenue à jour.

Chapitre II Comptes annuels (nouveau)

Art. 107 Approbation des comptes annuels (nouveau)

¹ Les comptes annuels doivent être approuvés par le conseil municipal le 15 mai au plus tard.

² Ce délai est fixé au 30 septembre pour les communes de plus de 50 000 habitants.

Art. 108 Présentation des comptes annuels (nouveau, les art. 108 à 110 anciens devenant les art. 128 à 130)

¹ Les comptes doivent fournir une image de la situation financière qui correspond à l'état effectif de la fortune, des finances et des revenus.

² Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les éléments devant se trouver dans les comptes annuels, les règles sur la tenue des comptes, les règles d'amortissement et d'évaluation des biens et les indicateurs financiers.

Art. 109 Informations des départements (nouveau)

Le département des finances, de même que les autres départements concernés, transmettent aux communes les informations de nature fiscale et financière nécessaires au bouclage des comptes.

Art. 110 Comptes tenus par le département des finances (nouveau)

¹ Le département des finances tient les comptes relatifs aux opérations financières de nature fiscale que les communes effectuent avec le canton de Genève.

² En fin d'exercice, un relevé des comptes communaux et des avances consenties par le canton est remis aux communes.

Art. 111 Transmission au département (nouveau)

¹ Les comptes annuels sont transmis dans leur intégralité au département pour approbation.

² Un exemplaire des comptes annuels, approuvé par le Conseil d'Etat ou le département, est remis à la commune pour être conservé dans ses archives.

Chapitre III Budget, crédits budgétaires et plan d'investissement (nouveau)

Art. 112 Présentation du budget (nouveau)

¹ Le département fixe par voie de circulaire les règles de présentation et de contenu du budget.

² Le département fixe par voie réglementaire les règles de présentation et de contenu du budget, des crédits budgétaires et du plan d'investissement.

Art. 113 Approbation du budget (nouveau)

¹ Le budget de fonctionnement doit être approuvé par le conseil municipal le 15 novembre au plus tard. Il est transmis au département.

² Il est approuvé par décision du département avant le 31 décembre.

³ Si le budget de fonctionnement ne peut être approuvé par le département avant le 31 décembre, le conseil municipal doit voter un ou plusieurs douzièmes provisionnels. Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les règles d'application.

⁴ Dans les communes de plus de 50 000 habitants, le budget de fonctionnement doit être approuvé par le conseil municipal le 31 décembre au plus tard. Il est approuvé par arrêté du Conseil d'Etat le 20 février au plus tard. Dans l'intervalle, le budget tel qu'approuvé par le conseil municipal peut être mis en œuvre, à titre provisoire, sans que la commune ne doive voter un ou plusieurs douzièmes provisionnels.

⁵ Le Conseil d'Etat approuve par un arrêté le nombre des centimes additionnels communaux à percevoir pour l'exercice budgétisé.

⁶ En approuvant le budget, le conseil municipal ne peut pas dépasser la somme totale des charges fixées par le maire ou le conseil administratif, sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière.

Art. 114 Inscription d'office (nouveau)

¹ Lorsqu'une charge que la loi rend obligatoire pour une commune n'a pas été portée au budget de fonctionnement, le Conseil d'Etat invite le conseil municipal à l'y inscrire.

² En cas de refus, le Conseil d'Etat, par arrêté, inscrit d'office cette charge au budget de fonctionnement de la commune; il en prévoit la couverture, soit en réduisant lui-même les charges qui lui paraissent susceptibles de réduction, soit en proposant au Grand Conseil d'augmenter le nombre des centimes additionnels.

Art. 115 Equilibre du budget (nouveau)

¹ Le budget de fonctionnement de la commune doit être équilibré.

² Toutefois, la commune peut présenter un budget de fonctionnement comportant un excédent de charges à concurrence maximale de ses amortissements, pour autant que cet excédent soit couvert par son capital propre.

³ Le règlement fixe les conditions d'application.

⁴ Lorsqu'une commune refuse, sans raison valable, d'équilibrer son budget de fonctionnement, le Conseil d'Etat, par arrêté, prévoit la couverture, soit en réduisant lui-même les charges qui lui paraissent susceptibles de réduction, soit en proposant au Grand Conseil d'augmenter les centimes additionnels communaux.

Art. 116 Recours au Grand Conseil (nouveau)

¹ La commune qui s'estime lésée par les décisions prises par le Conseil d'Etat en vertu des articles 114 et 115 peut recourir au Grand Conseil. Le recours doit être adressé dans les 30 jours qui suivent la notification de l'arrêté et doit être porté à l'ordre du jour d'une des prochaines séances.

² Si le recours est renvoyé à une commission, celle-ci doit entendre 2 délégués désignés par la commune intéressée.

³ Le recours a un effet suspensif.

Art. 117 Informations aux communes (nouveau)

¹ Le département des finances transmet au conseil administratif, au maire et à ses adjoints les informations de nature fiscale nécessaires à l'établissement du budget. Le conseil administratif, le maire et ses adjoints peuvent transmettre ces informations aux conseils municipaux.

² Le département et le département des finances coordonnent leurs actions d'information aux communes dans le cadre d'un centre de compétences.

Art. 118 Evaluation des recettes fiscales (nouveau)

¹ Les communes demeurent responsables de leurs évaluations budgétaires en matière fiscale.

² Aux fins de l'élaboration du budget, l'évaluation des recettes fiscales est du ressort exclusif du conseil administratif ou du maire et de ses adjoints.

Art. 119 Transmission au département (nouveau)

¹ Le budget est soumis au département pour approbation, avec un tableau détaillé des amortissements prévus sur les crédits en cours et terminés.

² Un exemplaire du budget, approuvé par le Conseil d'Etat ou le département, est remis à la commune pour être conservé dans ses archives.

Chapitre IV Crédits d'engagement (nouveau)**Art. 120 Définition (nouveau)**

Un crédit d'engagement est une autorisation d'investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement. Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les règles liées aux crédits d'engagement.

Chapitre V Planification (nouveau)**Art. 121 Plan financier quadriennal (nouveau)**

¹ Le conseil administratif ou le maire, après consultation de ses adjoints ou son adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44, doit élaborer chaque année un plan financier quadriennal pour les 3 ans suivant le budget.

² Le plan financier contient notamment :

- a) une vue d'ensemble sur les charges et les revenus du compte de résultats;
- b) une récapitulation des investissements;
- c) une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement;
- d) une vue d'ensemble sur l'évolution du patrimoine et de l'endettement.

Art. 122 Excédent de charges au budget (nouveau)

¹ Pour les communes qui présentent un budget comportant un excédent de charges, selon l'article 115, le plan financier doit en outre démontrer un retour à l'équilibre budgétaire dans un délai de 4 ans.

² Pour les communes visées à l'alinéa 1 et dont le nombre d'habitants excède 50 000, le Conseil d'Etat peut proroger le délai de retour à l'équilibre budgétaire de 4 ans au plus.

³ Dans les cas mentionnés aux alinéas 1 et 2, le plan financier est soumis au conseil municipal pour information et transmis pour approbation au département.

Chapitre VI Financements spéciaux et fonds spéciaux (nouveau)

Art. 123 Financements spéciaux (nouveau)

¹ Les financements spéciaux consistent en l'affectation obligatoire de moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie.

² Les financements spéciaux doivent reposer sur une base légale formelle. Ils doivent respecter les principes de non-affectation de l'impôt général et de causalité.

³ Les financements spéciaux sont rattachés au capital propre lorsque :

- a) la base légale peut être changée par la commune, ou
- b) la base légale appartient au droit supérieur, mais laisse à la commune une marge importante d'aménagement.

Art. 124 Fonds spéciaux (nouveau)

¹ Les fonds spéciaux consistent en la décision d'affecter des moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie.

² La création de fonds spéciaux doit reposer sur une décision ainsi qu'un règlement du conseil municipal.

³ Les fonds spéciaux sont rattachés au capital propre lorsque :

- a) la base légale peut être changée par la propre collectivité, ou
- b) la base légale repose sur le droit de rang supérieur, mais que celui-ci laisse à la collectivité concernée une marge importante d'aménagement.

⁴ Les fonds formés par des legs ou donations de tiers avec conditions desdits tiers sont rattachés au capital de tiers.

Chapitre VII Disposition sur le contrôle et système de contrôle interne (nouveau)

Art. 125 Définition (nouveau)

¹ Dans le but d'appliquer les principes de gestion mentionnés dans la présente loi, les entités assujetties doivent instaurer un système de contrôle interne, adopté par leur organe exécutif, adapté à leurs missions et à leur structure, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables.

² Le système de contrôle interne vise à :

- a) assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur;
- b) assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations;
- c) gérer les risques découlant de l'activité de l'entité.

³ Le système de contrôle interne respecte les principes de la proportionnalité du contrôle et de l'efficacité des moyens administratifs alloués au contrôle au regard des résultats escomptés.

Art. 126 Organe de révision (nouveau)

¹ Les comptes de la Ville de Genève sont vérifiés par son service du contrôle financier, qui doit avoir obtenu la reconnaissance « MCH2 ».

² Les comptes des autres communes doivent être contrôlés par une entreprise de révision agréée en tant qu'expert-réviseur conformément à l'article 4 de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs, du 16 décembre 2005, et ayant obtenu la reconnaissance « MCH2 ».

³ L'entreprise de révision doit être indépendante au sens des normes et pratiques en vigueur.

⁴ Le règlement d'application précise :

- a) à l'intention des entreprises de révision, le type de contrôle financier à effectuer;
- b) que le rapport de l'entreprise de révision est transmis au département par les soins de l'entreprise de révision, et que le département peut demander des précisions complémentaires à la commune et à l'entreprise de révision;

⁵ Le mandat de contrôle confié à une entreprise de révision ne peut être renouvelé que 6 fois au maximum.

Art. 127 Audit interne (nouveau)

Les communes de plus de 50 000 habitants doivent mettre en place un organe d'audit interne.

Art. 130, al. 3 à 5 (nouveaux)

Modification du ... (à compléter) – Passage au modèle MCH2

³ Lors du passage au modèle MCH2, il y a lieu de retraiter lors du bilan d'ouverture les positions du bilan suivantes :

- a) le patrimoine financier est réévalué à la juste valeur;
- b) les provisions et les comptes de régularisation sont retraités afin de correspondre aux définitions inscrites dans le modèle MCH2;

- c) les fonds et les financements spéciaux sont retraités afin de correspondre aux définitions inscrites dans le modèle MCH2. Tous les fonds doivent disposer d'un règlement établi par le conseil administratif, le maire et ses adjoints. Les dissolutions de fonds doivent être validées par le conseil municipal.

⁴ Les résultats de retraitement sont portés aux passifs dans les réserves liées aux retraitements.

⁵ Les biens du patrimoine administratif ne sont pas retraités.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 (C 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 112, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ En cas de recours contre une résiliation des rapports de service, le statut du personnel peut prévoir une réglementation analogue à celle de l'article 31 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997.

* * *

² La loi sur les routes, du 28 avril 1967 (L 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 14, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ En cas de contestation relative aux travaux mis à la charge des communes, la procédure de recours est celle prévue à l'article 116 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

A la fin des années 1970, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) publie la première édition du Manuel de comptabilité publique afin de permettre une harmonisation de la présentation des comptes publics. Ce recueil est, dans un premier temps, connu comme « nouveau modèle de comptes » (NMC) puis comme modèle comptable harmonisé, soit MCH1.

L'introduction du MCH1 est achevée dans presque tous les cantons et communes au milieu des années 1990. A Genève, la loi sur l'administration des communes (LAC – B 6 05) et son règlement d'application (RAC – B 6 05.01) prenant en compte ce modèle sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 1985. A cet effet, les premiers comptes communaux clôturés selon le MCH1 datent de 1987. Le 25 octobre 1989, des directives comptables et des directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes, éditées par le département chargé de la surveillance des communes (ci-après : département), viennent compléter cet édifice légal.

Au début du XXI^e siècle sont apparues les normes comptables internationales pour les collectivités publiques (IPSAS – International Public Sector Accounting Standards). En 2008, la CDF édite le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes, le MCH2. Ce modèle comprend 21 recommandations et un plan comptable uniforme pour les collectivités publiques. A cet effet, la CDF recommande aux cantons et aux communes de mettre en œuvre ces recommandations aussi rapidement que possible, soit au cours des dix prochaines années.

En 2008 également, le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP) est créé par la volonté de la CDF et du Département fédéral des finances. Cette entité a pour but de répondre au besoin de promouvoir l'uniformité, la transparence et la comparabilité des états financiers des collectivités publiques suisses. Le CSPCP observe notamment comment les cantons et les communes appliquent le modèle MCH2. Des compléments aux recommandations MCH2 et des modifications au plan comptable MCH2 sont ainsi régulièrement publiés par cette entité.

La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSF) est une organisation intercantonale fondée en 1945 ayant pour but principal la transmission des connaissances techniques orientées vers la pratique dans le domaine des finances et de la comptabilité

communale. A cet effet, elle a également émis des documents de travail en lien avec les recommandations MCH2, mais ciblés sur les finances communales. Ainsi, elle a mis en place un groupe de travail intercantonal chargé de diffuser un maximum d'informations, d'exemples et de recommandations en complément au manuel MCH2. A ce groupe ont été associés un membre de l'Administration fédérale des finances et une représentante du CSPCP.

Afin de préparer le passage des communes genevoises au modèle MCH2, le département a pris contact en 2010 avec l'Association des communes genevoises (ACG). Un groupe de travail technique a été créé. Ce groupe, présidé par le service de surveillance des communes (SSCO), est composé de représentants de l'Etat de Genève, soit des membres du SSCO et de la direction générale des finances de l'Etat, mais aussi de représentants de l'ACG, de la Ville de Genève et des communes (désignés par l'ACG). Ce groupe avait pour mission d'examiner les 21 recommandations, de les personnaliser en fonction des spécificités des communes genevoises, d'effectuer des choix pour les recommandations laissant cette possibilité, ainsi que de rédiger les modifications de l'édifice légal nécessaires au passage au modèle MCH2. Et ceci dans le respect des recommandations MCH2 publiées par la CDF mais aussi des compléments édités par le CSPCP et des travaux de la CACSFC.

Ce groupe de travail technique s'est réuni à 25 reprises de 2011 à 2014. Au début de l'année 2014, le projet de loi modifiant la LAC et un projet de règlement modifiant le RAC sont finalisés. Ces projets sont inspirés notamment par la loi modèle proposée par la recommandation n° 20 du manuel MCH2 édité par la CDF et par le droit cantonal. Les dispositions figurant actuellement dans les directives comptables et les directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes ont été intégrées, si nécessaires, aux projets de LAC ou de RAC. Ces directives seront donc supprimées et les dispositions légales seront concentrées dans la LAC et le RAC, ceci dans un souci d'efficacité mais aussi légistique afin d'offrir une meilleure articulation des textes. Ces deux projets ont été transmis, pour discussions, respectivement à la Cour des comptes (CdC) et à l'ACG.

En date des 26 mars 2014, 9 avril 2014 et 6 mai 2015, le SSCO a présenté de manière détaillée le modèle MCH2 lors d'assemblées générales extraordinaires de l'ACG. Au cours de ces séances, mais aussi durant ces intervalles, le SSCO a pu ainsi répondre aux différentes questions des communes genevoises. Lors de son assemblée générale du 6 mai 2015, l'ACG a donné un préavis favorable sous réserve de dernière modification de forme et a chargé son comité de donner le préavis définitif.

C'est au cours de sa séance du 5 octobre 2015 que le préavis favorable définitif de l'ACG sur le MCH2 a été donné par le comité.

Le modèle MCH2 implique à la fois des adaptations de nature terminologique et des changements d'ordre matériel dont les principaux sont un nouveau plan comptable, un compte de résultats échelonné, des instruments inédits figurant dans l'annexe (notamment l'état des capitaux propres, un tableau des garanties, un tableau des immobilisations) mais aussi un tableau des flux de trésorerie, une réévaluation des immobilisations corporelles du patrimoine financier ainsi que la mise en place d'une comptabilité des immobilisations.

Le plan comptable MCH2 est nettement plus détaillé que celui mis en place pour le modèle actuel MCH1. L'Etat de Genève a également adopté ce plan comptable MCH2 durant l'année 2014. Concernant les communes genevoises, afin de garantir une uniformité dans son utilisation, le plan comptable MCH2 a été élaboré en ajoutant une quantité importante d'exemples.

Le compte de résultats (connu actuellement sous le libellé de compte de fonctionnement) se présente à trois niveaux contre un sous le modèle MCH1. Les résultats d'exploitation, de financements et extraordinaires apparaîtront clairement (le cumul des résultats d'exploitation et de financements étant le résultat opérationnel). Cette nouvelle présentation accroît la transparence dans le sens où elle permet de dissocier clairement le résultat comptable opérationnel des éléments qui ont un caractère extraordinaire ou qui sont liés à des décisions de politique financière.

L'annexe aux comptes est plus fournie. Elle doit inclure notamment les règles et les principes régissant la présentation des comptes, les tableaux des participations, des garanties, des provisions, de l'état du capital propre et des immobilisations. Un tableau des flux de trésorerie doit également être élaboré et fera partie intégrante des comptes annuels.

Une réévaluation des immobilisations corporelles du patrimoine financier tous les 5 ans est obligatoire, comme lors du passage au modèle MCH2. La méthode d'évaluation de ces biens sera uniforme pour les 45 communes genevoises et sera fixée par voie réglementaire.

Une comptabilité des immobilisations doit être mise en place afin de, notamment, faciliter le suivi des crédits d'engagement votés par le conseil municipal.

Pour le surplus, l'obligation d'effectuer une consolidation n'a pas été imposée (choix accordé par le modèle MCH2). Des informations détaillées sur les participations détenues par les communes sont toutefois déjà obligatoirement publiées en annexe.

La présente révision introduit, en outre, trois nouveautés importantes sans lien direct avec le passage aux recommandations MCH2.

L'élaboration d'un plan financier quadriennal sera dorénavant obligatoire. Ceci dans le but de mieux appréhender les budgets futurs et de bénéficier d'une vision à moyen, voire à long terme de l'évolution des finances communales.

Une nouvelle disposition concerne la nécessité, pour les communes de plus de 50 000 habitants de se doter d'un service de contrôle interne. Cette obligation découle de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (art. 221 Cst-GE).

La troisième nouveauté réside dans l'obligation de mettre en place un système de contrôle interne proportionné. Cette disposition fait suite notamment au rapport n° 25 de la CdC du 4 mars 2010 relatif à l'audit de gestion du système de contrôle interne de six communes genevoises. L'ACG a mandaté la réalisation d'un guide du système de contrôle interne des communes genevoises qui a été édité en 2011. Ce guide présente huit processus, retenus en raison des risques financiers, qui peuvent être mis en place par les communes.

Suite à différents problèmes relevés par la CdC en lien avec les contrôles des comptes effectués par des entreprises de révision, la présente loi impose dorénavant l'obtention d'une reconnaissance MCH2 par ces dernières. Ces modalités de la reconnaissance ont été discutées avec l'Ordre genevois de la Chambre Fiduciaire (OGCF) et l'Association Fiduciaire Suisse – Union suisse des fiduciaires – section de Genève (FS-GE). Les qualifications des entreprises de révision autorisées à effectuer les contrôles des comptes ont en outre été durcies, dans le sens où seules les entreprises de révision agréées en tant qu'expert-réviseurs par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision peuvent réaliser cette tâche.

Afin de préciser certaines règles financières ainsi que de donner des exemples sur plusieurs thèmes comptables ou financiers, l'élaboration d'un manuel de comptabilité publique MCH2 à l'intention des communes genevoises sera également rédigé. Ce manuel viendra compléter l'édifice légal mis en place.

Des formations liées au passage au modèle MCH2 sont prévues. Elles seront destinées aux responsables financiers communaux mais aussi aux magistrats communaux et aux conseillers municipaux.

Pour le surplus, les processus d'adaptation des systèmes informatiques ont débuté tant au niveau des communes (par l'intermédiaire du service intercommunal d'informatique de l'ACG) qu'au niveau du canton.

Le modèle MCH1 a vécu pendant près de 30 ans au sein des communes genevoises. Au vu de la recommandation de la CDF d'introduire le modèle MCH2 auprès des cantons et des communes suisses d'ici à 2018 mais aussi au

vu de différents points soulevés par la CdC lors de ses audits de gestion de finances communales et de l'introduction des normes IPSAS au niveau international (ainsi qu'au niveau du canton de Genève), le passage au modèle MCH2 par les communes genevoises est nécessaire.

Les dispositions comptables de la LAC doivent faire l'objet d'une révision profonde. A cet effet, le présent projet de loi est le fruit d'une étroite collaboration entre le canton et l'ACG. Une trentaine de séances de travail entre le canton et les communes et plusieurs séances de travail avec l'ACG dont trois assemblées générales extraordinaires de l'ACG se sont tenues de 2011 à 2015. Elles ont abouti à un accord de principe de l'assemblée générale de l'ACG en date du 6 mai 2015, préavisé favorablement par le comité lors de sa séance du 5 octobre 2015 et confirmé au Conseil d'Etat par courrier du 14 octobre 2015.

Commentaire article par article

Art. 30 Fonctions délibératives (al. 1, lettre f nouvelle teneur)

Actuellement, le conseil municipal doit délibérer sur « le compte de fonctionnement, le compte d'investissement, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier annuel ».

La plupart de ces termes n'existant plus sous le modèle MCH2, la nouvelle teneur de l'article 30, alinéa 1, lettre f, précise que le conseil municipal doit approuver les comptes annuels dans leur intégralité. Le contenu des comptes annuels est énuméré de manière exhaustive dans le projet de règlement d'application.

Art. 48 Compétences du conseil administratif, du maire et des adjoints (lettre d nouvelle teneur)

La lettre d du présent article reprend l'obligation pour le conseil administratif, le maire et les adjoints de présenter au conseil municipal les comptes 2 semaines au moins avant la délibération. Toutefois, il est maintenant fait mention de présenter les comptes annuels dans leur intégralité, et non plus « le compte de fonctionnement, le compte d'investissement, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier annuel ».

Art. 79 Décisions de l'Association des communes genevoises sujettes à opposition des conseils municipaux (al. 1, lettre b nouvelle teneur)

A la demande de l'Association des communes genevoises, la lettre b de l'article 79 a été modifiée afin que seules les variations du montant des contributions annuelles des communes puissent faire l'objet de l'opposition des conseils municipaux. Le but de cette adaptation est de ne pas surcharger inutilement les conseils municipaux pour une contribution qui reste inchangée.

Art. 90 Approbation du département (al. 1, lettre a (nouvelle teneur))

Les deux différences par rapport à la version actuelle sont terminologiques. Il est maintenant fait référence aux comptes annuels et non plus au compte de fonctionnement et d'investissement. La deuxième rectification concerne le remplacement de la référence à « la Ville de Genève » par « les communes de plus de 50 000 habitants », afin de reprendre les formulations de la Cst-GE.

Art. 91 Approbation du Conseil d'Etat (al. 1, lettre a nouvelle teneur)

Il s'agit des mêmes modifications terminologiques que celles expliquées à l'article 90 ci-dessus.

Art. 102 Buts (nouveau)

La présente loi doit permettre aux différentes composantes des communes de garantir une gestion ordonnée des finances publiques et de leur fournir à cet effet les instruments nécessaires. Elle a également pour but de promouvoir une gestion basée sur un usage économe et efficace des deniers publics.

Art. 103 Champ d'application (nouveau)

Le champ d'application de la loi correspond aux communes ainsi qu'aux entités autonomes de droit public rattachées aux communes, à savoir notamment les groupements intercommunaux ainsi que les fondations communales et intercommunales de droit public.

L'article précise toutefois que les mécanismes décisionnels propres à ces entités sont réservés. Cette précision a pour but de garantir l'autonomie de ces entités quant à leurs mécanismes décisionnels car, sans cette précision, ces entités ne pourraient engager de dépenses qu'après approbation systématique de leurs décisions financières par une délibération du conseil municipal.

L'alinéa 2 précise que les communes ne doivent pas consolider leurs comptes avec ceux de ces entités. La recommandation n° 13 du Manuel MCH2 édité par la CDF laisse le choix entre une consolidation ou non des comptes des communes avec des entités rattachées à celles-ci. Cette obligation d'effectuer une consolidation n'a pas été souhaitée par le groupe de travail technique car il est d'avis que la relation entre les coûts supplémentaires et l'information supplémentaire produite par la consolidation n'est pas suffisamment pertinente. Toutefois, des informations détaillées sur les participations détenues par les communes sont déjà obligatoirement publiées en annexe.

Art. 104 Principes de gestion financière (nouveau)

La présente loi énumère les principes de gestion financière qui doivent guider l'action des autorités et de l'administration dans la gestion des communes.

Equilibre du budget

La mise en application du principe de l'équilibre du budget est un acte de gestion financière incombant au conseil administratif, maire et adjoints et au conseil municipal. Selon ce principe, les charges ne doivent pas dépasser les revenus.

Performance de l'action publique

Ce principe correspond à la notion de « gestion axée sur les résultats » exprimée dans la loi-modèle MCH2.

L'efficacité énonce le bénéfice attendu de l'action communale pour le citoyen en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire, etc. dans laquelle il vit.

L'efficience correspond à l'optimisation du rapport entre les moyens engagés et les résultats fournis.

La qualité de service implique que les processus de production des prestations doivent être optimisés en vue de la satisfaction des usagers du service public.

Légalité

Toute dépense publique doit reposer sur une base légale ou sur une décision de justice.

Délibération

Aucune dépense ne peut être engagée par une commune sans avoir fait l'objet préalablement d'une délibération en application de l'article 30 LAC. Le Conseil d'Etat peut toutefois définir des exceptions par voie réglementaire.

Il faut préciser que dépense s'entend ici au sens large, incluant notamment les charges du compte de résultats. Pour ces cas, le vote du budget de fonctionnement vaut comme base légale pour les charges de fonctionnement qu'il prévoit.

Non-affectation des impôts généraux

Les impôts sont des redevances de droit public exigibles sans conditions dont tout le monde doit s'acquitter. Ces impôts sont utilisés pour couvrir les dépenses d'une commune. L'affectation des recettes individuelles est par conséquent imaginable uniquement pour les redevances obtenues en application du principe de l'utilisateur-payeur. La précaution est également de mise dans ce domaine afin d'éviter des automatismes de dépenses. En principe, les affectations des recettes compliquent la gestion des finances sur tous les domaines d'activité d'une commune ainsi que l'établissement de priorités selon des critères politiques d'ordre général. Les affectations d'impôts généraux peuvent également aller à l'encontre des principes de l'emploi économe des fonds et de rentabilité.

Art. 105 Référentiel comptable (nouveau)

Cet article a pour but de préciser que le référentiel comptable, tant pour les budgets que pour les comptes, est dès à présent le modèle MCH2 et renvoie donc au manuel édité par la CDF.

En tout état de cause, la portée du renvoi n'est pas absolue et est relativisée par le fait que le Conseil d'Etat (ou le Grand Conseil) a la possibilité de déroger par voie réglementaire (ou légale) au dispositif général prévu dans le modèle MCH2 édité par la CDF. Le modèle MCH2 laissant, dans certains cas, des choix à effectuer, ceux-ci sont ancrés dans le projet de modification du règlement d'application de la présente loi.

Art. 106 Principes régissant l'établissement du budget et des comptes (nouveau)

Dans l'édifice légal actuel régissant les finances communales, les principes relatifs à l'établissement du budget et des comptes se retrouvent dans la loi, dans son règlement d'application, dans les directives comptables, dans les directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes ainsi que dans les circulaires annuelles transmises par le département.

Le but principal de cet article est de centraliser les principes dans un seul article afin d'en faciliter la lecture et son respect.

Les principes tels qu'ils sont actuellement énoncés restent valables mais avec des adaptations terminologiques. A ces principes viennent s'en ajouter de nouveaux, listés ci-après.

Le principe de comparabilité a pour but que les budgets et les comptes des communes soient comparables entre eux et au cours des années. Ceci va également dans le sens de la statistique financière fédérale et des efforts d'harmonisation.

Le principe de la continuité d'exploitation signifie que l'on part du principe que les communes subsistent à terme. En cas de fusion de communes, les informations sont saisies comme si la commune continuait d'exister sous sa forme connue, jusqu'à ce que la fusion soit complètement achevée et qu'un nouveau système comptable soit installé.

Selon le principe de l'importance, toutes les informations nécessaires pour permettre une appréciation rapide et complète de l'état de la fortune, des finances et des revenus doivent être présentées. Des informations sont importantes lorsque leur existence, leur absence, leur correction, leur représentation incorrecte peuvent avoir une influence sur la décision de l'utilisateur.

Le principe de la fiabilité prévoit que le budget et les comptes annuels doivent refléter la réalité des faits et être dignes de foi. Les informations doivent exclure l'arbitraire et être objectives (neutralité). Le principe de la fiabilité contient la véracité, l'interprétation économique, la neutralité, la prudence et l'exhaustivité en tant que sous-principes. Pour que la représentation soit fiable, elle doit refléter la réalité, être neutre, c'est-à-dire ne pas être déformée par des intérêts particuliers ou par un jugement de valeur, être effectuée selon le principe de prudence et représenter les faits essentiels avec un maximum d'intégralité. Le principe de prudence ne signifie, par exemple, pas qu'une évaluation aussi faible que possible doit être effectuée, mais plutôt que tous les risques susceptibles de modifier la valeur inscrite doivent être pris en considération.

Le principe de la permanence précise que les principes régissant la présentation des comptes doivent dans toute la mesure du possible rester inchangés sur une longue période, le but étant d'éviter de créer des confusions et des inconséquences.

Art. 107 Approbation des comptes annuels (nouveau)

La modification de l'alinéa 1 (ancien art. 96) est de nature terminologique : il est désormais question de « comptes annuels ».

La modification de l'alinéa 2 est de nature terminologique suite à l'entrée en vigueur de la Cst-GE. Il est désormais fait mention de « communes de plus de 50 000 habitants » en lieu et place de « la Ville de Genève ».

Art. 108 Présentation des comptes annuels (nouveau)

L'alinéa 1 est repris de la loi-cadre proposée par le modèle MCH2. Cet alinéa tient compte, dans sa forme générale, du principe de l'image fidèle prévu dans les normes IPSAS, qui tient lieu d'objectif général à atteindre au sens du MCH2.

Le deuxième alinéa vise à inclure dans le règlement d'application les différents éléments devant se trouver dans les comptes annuels, les règles sur la tenue des comptes, les règles d'amortissement et d'évaluation des biens et les indicateurs financiers.

Art. 109 Informations des départements (nouveau)

Cet article figure actuellement dans le règlement d'application et a été remonté au niveau de la loi. La teneur de cet article reste toutefois inchangée.

Art. 110 Comptes tenus par le département des finances (nouveau)

Cet article figure actuellement dans le règlement d'application et a été remonté au niveau de la loi. La teneur de cet article reste toutefois inchangée, avec l'exception suivante : à l'alinéa 1, il a été en effet précisé qu'il s'agit d'opérations financières « de nature fiscale ».

Art. 111 Transmission au département (nouveau)

Les communes devront maintenant transmettre les « comptes annuels » (dont le contenu est défini dans le projet de règlement d'application) en lieu et

place des documents demandés actuellement dans le RAC, à savoir « le rapport financier, les tableaux demandés par le département, le compte administratif et le bilan ».

Cet article précise également qu'un exemplaire des comptes annuels, approuvé par le Conseil d'Etat ou le département, est remis à la commune afin d'être conservé dans ses archives.

Art. 112 Présentation du budget (nouveau)

Afin d'aider les communes dans l'élaboration de leur budget, et comme c'est déjà le cas actuellement, une circulaire précisant les règles de présentation et de contenu du budget sera transmise chaque année aux communes.

Art. 113 Approbation du budget (nouveau)

Cet article a été repris de la loi actuellement en vigueur (avec une modification dans l'ordre des alinéas 3 et 4).

L'alinéa 4 a été modifié sur deux points. D'une part, une modification de nature terminologique a été apportée suite à l'entrée en vigueur de la Cst-GE. Il est désormais fait mention de "communes de plus de 50 000 habitants" en lieu et place de "la Ville de Genève". D'autre part, il a été précisé que, dans l'intervalle entre le vote du budget (qui doit avoir lieu au plus tard le 31 décembre) et l'approbation par le Conseil d'Etat (le 20 février suivant au plus tard), le budget tel qu'approuvé peut être mis en œuvre sans le vote de douzièmes provisionnels. Il s'agit ici d'une pratique constante mais qui ne figurait pas jusqu'à présent dans la loi.

Art. 114 Inscription d'office (nouvelle numération)

Seule la numérotation de cet article a été modifiée. Il s'agit de l'ancien article 97.

Art. 115 Equilibre du budget (nouveau)

Seul l'alinéa 2 a été modifié. Cette modification est de nature terminologique. Il est désormais fait mention de « capital propre » en lieu et place de « fortune nette » afin de respecter les nouveaux libellés prévus dans le plan comptable MCH2.

Art. 116 Recours au Grand Conseil (nouveau)

La teneur de cet article n'a pas subi de changement. Seule une modification dans le renvoi des articles mentionnés à l'alinéa 1 est intervenue suite aux décalages de la numérotation des articles.

Art. 117 Informations aux communes (nouveau)

Cet article figure actuellement dans le règlement d'application. Sa teneur a été répartie entre l'article 117 et l'article 118.

A l'alinéa 1, il a été remplacé « les communes » par « le conseil administratif, le maire et ses adjoints ». Ceci dans le but de clarifier les compétences.

A ce même alinéa, il a été ajouté que le conseil administratif, le maire et ses adjoints peuvent transmettre au conseil municipal les informations de nature fiscale transmises par le département des finances. Cet ajout a été fait dans un souci de préciser les obligations de transmission de ces éléments par les membres de l'exécutif à leurs conseillers municipaux.

Art. 118 Evaluation des recettes fiscales (nouveau)

Le premier alinéa dans lequel il est indiqué que les communes demeurent responsables de leurs évaluations budgétaires en matière fiscale a été repris des dispositions figurant déjà actuellement dans le règlement d'application. Il a néanmoins été ajouté un second alinéa stipulant que l'évaluation des recettes fiscales est du ressort exclusif de l'organe exécutif pour ce qui concerne l'élaboration du budget.

Art. 119 Transmission au département (nouveau)

Comme c'est le cas actuellement, les budgets doivent être transmis par les communes au département pour approbation. Une précision a été apportée à l'alinéa 1 quant aux tableaux à transmettre par les communes pour l'examen des budgets par le département. Il est à relever que les communes transmettent déjà ces tableaux liés aux amortissements prévus.

L'alinéa 2 précise qu'un exemplaire du budget, approuvé par le Conseil d'Etat ou le département, est remis à la commune pour être conservé dans ses archives. Ce processus est déjà appliqué actuellement.

Art. 120 Définition (nouveau)

Cet article fixe qu'un crédit d'engagement, au sens de l'article 30 RAC, est une autorisation d'investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget. Cette disposition figure actuellement dans le règlement d'application et a donc été remontée dans le texte légal.

Toutefois, les règles liées aux crédits d'engagement continueront d'être ancrées dans le règlement d'application, comme prévu par cet article 120.

Art. 121 Plan financier quadriennal (nouveau)

Cette disposition est nouvelle, non pas par son contenu, mais sur son caractère obligatoire. En effet, actuellement, l'élaboration d'un plan financier quadriennal (PFQ) n'est requise que pour les communes présentant un budget déficitaire.

En rendant obligatoire l'élaboration de ce PFQ, cet article vise à donner aux communes un outil de gestion leur permettant d'appréhender les budgets futurs et de bénéficier d'une vision à moyen, voire à long terme de l'évolution des finances et des prestations communales. Il sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels et permet de calculer les impacts sur l'équilibre budgétaire des nouveaux crédits votés ou en intention.

Le PFQ doit contenir une vue d'ensemble sur les charges et les revenus, une récapitulation des investissements (déjà votés et en intention), une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement ainsi qu'une vue d'ensemble sur l'évolution du patrimoine et de l'endettement, ceci sur une durée de 3 ans suivant le budget.

Le PFQ a un caractère coulissant étant donné qu'il doit être réactualisé chaque année.

Art. 122 Excédent de charges au budget (nouveau)

L'alinéa 1 reprend les dispositions figurant actuellement dans le règlement d'application, dans le sens où elles imposent l'élaboration d'un PFQ démontrant un retour à l'équilibre dans les quatre ans pour les communes présentant un budget déficitaire.

L'alinéa 2 est également repris d'une disposition réglementaire actuelle, à l'exception d'une modification terminologique dès lors que la prolongation du délai de retour à l'équilibre de quatre ans est possible pour les communes « dont le nombre d'habitants excède 50 000 », en lieu et place des communes « dont le budget de fonctionnement excède 500 millions de francs », afin de maintenir la modification introduite par la constitution du 14 octobre 2012.

L'alinéa 3 apporte une précision quant aux obligations de transmission de ce PFQ. Ce dernier doit, en cas de budget déficitaire, être transmis pour information au conseil municipal et pour approbation au département.

Art. 123 Financements spéciaux (nouveau)

Les financements spéciaux existent déjà sous les normes MCH1. Ils consistent en l'affectation obligatoire de moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie.

Les financements spéciaux doivent reposer sur une base légale formelle. Le modèle MCH2 ajoute l'obligation de distinguer les financements spéciaux à rattacher aux capitaux de tiers à ceux à rattacher au capital propre. Il sont à considérer comme faisant partie intégrante du capital propre, lorsque la base légale peut être changée par la commune ou que la base légale repose, certes, sur le droit de rang supérieur, mais que celui-ci laisse à la commune une marge importante d'aménagement.

Par ailleurs, cet article précise que les financements spéciaux doivent respecter les principes de causalité et de non-affectation de l'impôt général. Ils doivent être uniquement formés là où il existe un rapport causal entre la tâche remplie et les contre-prestations directement fournies par les bénéficiaires.

Art. 124 Fonds spéciaux (nouveau)

Les fonds spéciaux existent déjà sous les normes MCH1. Il existe toutefois peu de définition précise à leurs sujets. Cet article précise que ces fonds consistent en la décision d'affecter des moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie.

Comme pour les financements spéciaux, le modèle MCH2 ajoute l'obligation de distinguer les fonds spéciaux à rattacher aux capitaux de tiers à ceux à rattacher au capital propre. L'alinéa 4 précise à cet effet que les fonds formés par des legs ou donations de tiers avec conditions desdits tiers sont rattachés au capital de tiers. Pour précision, conformément à l'article 30, alinéa 1, lettre j, LAC, ces legs ou donations de tiers avec conditions doivent être acceptés au préalable par le conseil municipal.

Ils sont à considérer comme faisant partie intégrante du capital propre, lorsque la base légale peut être changée par la commune ou que la base légale repose, certes, sur le droit de rang supérieur, mais que celui-ci laisse à la commune une marge importante d'aménagement.

Art. 125 Définition (nouveau)

Cet article impose la mise en place par les communes d'un système de contrôle interne proportionné. Cette disposition fait suite notamment au rapport n° 25 de la CdC du 4 mars 2010 concernant l'audit de gestion relatif au système de contrôle interne de six communes genevoises. Dans ce rapport, la CdC relève que le niveau de maturité du contrôle interne varie entre le niveau peu fiable et le niveau standardisé. A cet effet, il recommande à l'ensemble des communes de mettre en œuvre un projet formalisé et spécifique de mise en place du système de contrôle interne.

Suite à ce rapport, l'ACG a mandaté la réalisation d'un guide du système de contrôle interne des communes genevoises qui a été édité en 2011. Ce guide présente notamment huit processus, retenus en raison des risques financiers, à mettre en place par les communes. Il s'agit des processus d'achats, des débiteurs, de la trésorerie, de l'élaboration budgétaire, de la clôture, des subventions, des charges salariales et de la taxe professionnelle communale.

Cet article vise donc à mettre en place un système de contrôle interne permettant aux communes d'assurer la qualité des prestations fournies dans le respect des lois, d'assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations et de gérer les risques découlant de leurs activités. Le système doit être avalisé par l'organe exécutif de la commune.

L'alinéa 3 précise que ce système de contrôle interne doit être proportionné.

Art. 126 Organe de révision (nouveau)

Le contrôle des comptes de la Ville de Genève est effectué par son service du contrôle financier. Il s'agit ici du maintien de la situation actuelle, avec toutefois l'ajout pour ce service d'obtenir la reconnaissance « MCH2 ».

L'alinéa 2 précise que les comptes des autres communes doivent être contrôlés par une entreprise de révision agréée en tant qu'expert-réviseur conformément à l'article 4 de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (LSR). Actuellement, le règlement d'application prévoit que la révision des comptes peut être effectuée par les membres de l'un des groupes affiliés à la Chambre suisse des sociétés fiduciaires et des experts-comptables, ainsi que les membres de l'Association suisse des experts-comptables universitaires, ou par les fiduciaires ou les personnes qui, au vu de leurs activités antérieures dans le domaine de la révision des comptabilités communales, sont autorisées par le département à fonctionner comme organe de révision.

Au vu de l'entrée en vigueur de la LSR en 2007 et des terminologies obsolètes figurant dans le règlement d'application, ces dispositions ont été revues.

Par ailleurs, suite aux différents rapports de la CdC mettant en évidence certains manquements dans les contrôles des comptes, et au vu des montants importants des finances communales genevoises (tant au niveau du total du bilan que du compte de résultats), il a été fixé que seules les entreprises de révision agréées en tant qu'expert-réviseur, au sens de la LSR, puissent procéder au contrôle des comptes communaux.

De plus, afin de s'assurer que ces entreprises de révision disposent également de connaissances adéquates sur les normes MCH2, un cours de formation ciblé spécifiquement sur les normes MCH2 applicables aux communes genevoises sera dispensé afin d'obtenir une « reconnaissance MCH2 ». L'OGCF et la FS-GE ont été approchées afin que ce cours soit dispensé sous leur égide.

L'alinéa 3 précise que l'organe de révision doit être indépendant au sens des normes et pratiques en vigueur. Le manuel de comptabilité MCH2 qui sera rédigé par le SSCO en collaboration avec l'OGCF, la FS-GE ainsi que la CdC contiendra des précisions sur ce principe. Par ailleurs, il y sera également stipulé les conditions liées au réviseur responsable telles que notamment l'obligation pour ce dernier d'avoir suivi les cours de formation sur les normes MCH2. Des textes types de rapport de révision ainsi que des exemples de contrats pour les mandats y seront également insérés.

Les dispositions quant au type de contrôle financier à effectuer par les entreprises de révision seront régies par voie réglementaire.

L'alinéa 5 définit maintenant une limite dans le renouvellement du mandat de contrôle à une entreprise de révision. Il s'agit ici d'une nouveauté par rapport à la situation actuelle qui ne prévoyait rien à cet effet.

Art. 127 Audit interne (nouveau)

La Cst-GE stipule en son article 221 que la loi cantonale doit définir les communes astreintes à mettre en place un organe d'audit interne.

Cet article 127 précise donc cette obligation pour les communes de plus de 50 000 habitants. Cette disposition est dès lors applicable à la Ville de Genève, qui dispose d'ores et déjà d'un organe d'audit interne.

Pour les communes dont le total du budget de fonctionnement dépasse un montant de 80 millions de francs (à définir en prenant en compte une moyenne du total du budget de fonctionnement, sans les imputations internes, sur les

cinq dernières années connues), le département recommande à l'exécutif communal de mettre également en place un tel organe. En prenant en compte les derniers budgets votés, cette recommandation concernerait quatre communes (sans la Ville de Genève). Des dispositions sur ce thème seront également définies dans le manuel de comptabilité MCH2 à l'intention des communes genevoises.

Art. 130 Dispositions transitoires (al. 3, 4 et 5 nouveaux)

Passage au modèle MCH2

Le modèle MCH2 prévoit des dispositions quant aux retraitements à effectuer lors du passage à ce nouveau modèle.

Les bilans d'ouverture devront être retraités pour différentes positions du bilan.

Le patrimoine financier devra être réévalué à sa juste valeur. La méthode de valorisation à utiliser par l'ensemble des communes genevoises pour ce patrimoine financier est fixée par voie réglementaire.

Les comptes de provisions et de régularisation devront être également retraités afin de correspondre aux définitions inscrites dans le modèle MCH2.

Les fonds et les financements spéciaux seront aussi retraités afin de correspondre aux définitions inscrites dans le modèle MCH2. Il est précisé que tous les fonds devront disposer d'un règlement établi par le conseil administratif, le maire et ses adjoints. Quant aux dissolutions de fonds lors du passage, celles-ci doivent être validées par le conseil municipal.

Tous ces résultats de retraitement seront intégrés au passif du bilan dans les réserves liées aux retraitements qui figurent dans le capital propre.

L'article précise enfin que les biens du patrimoine administratif ne seront pas retraités. Il s'agit ici d'un choix laissé par le modèle MCH2.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet (art. 31 RPFGB – D 1 05.04)*
- 2) *Préavis de l'Association des communes genevoises*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi modifiant la loi sur l'administration des communes (B 6 05)

Projet présenté par le département Présidentiel

(montants annuels, en mios de F)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	dès 2023
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Les travaux préparatoires nécessaires à la mise en œuvre des dispositions MCH2 au sein des communes (adaptation des systèmes informatiques du service de surveillance des communes et mise en place de formations spécifiques) seront pris en charge par les budget de fonctionnement actuels

Date et signature du responsable financier :

19.11.2015





ASSOCIATION DES COMMUNES GENEVOISES
Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
Tél. 022 309 33 50 Fax 022 309 33 55
Correspondance : case postale 1276
info@acg.ch - www.acg.ch

Service de surveillance des communes
Monsieur Guillaume Zuber
Directeur
Case postale 3964
1211 Genève 3

Carouge, le 14 octobre 2015

Concerne : Projet de loi modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) et règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC) relatifs au modèle comptable harmonisé (MCH2)

Monsieur le Directeur,

Donnant suite au projet de loi cité en titre, nous portons à votre connaissance que notre Comité a, lors de sa dernière séance, favorablement préavisé le projet de loi et son règlement cités en titre.

Pour rappel, notre Assemblée générale avait déjà, en date du 6 mai 2015, approuvé par une large majorité le principe de la mise en œuvre du MCH2. Des adaptations ultérieures du projet de loi s'étaient néanmoins avérées nécessaires, vu que des aspects du projet de loi posaient certaines questions. Avec l'accord de votre Département, les modifications idoines ont pu finalement être apportées au projet de loi et celles-ci être soumises à notre Comité.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le Directeur général

Alain Rütsche

Le Président

Thierry Apothéloz

