



Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 2 juillet 2025

Projet de loi **sur les institutions autonomes communales et intercommunales** **de droit public (LIACI) (B 6 07)**

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

Titre I **Objet, but et définitions**

Art. 1 **Objet et but**

¹ La présente loi règle l'organisation des institutions autonomes communales et intercommunales de droit public (ci-après : institutions).

² Elle institue les instruments nécessaires à la création, à la gestion et à l'organisation, respectivement à la dissolution et à la liquidation de ces institutions.

Art. 2 **Définitions**

¹ Au sens de la présente loi, constituent des institutions créées par une loi :

- a) les groupements intercommunaux imposés par une loi, soit les corporations de droit public chargées de l'exécution de tâches publiques auxquelles plusieurs communes ou toutes les communes doivent obligatoirement adhérer;
- b) les fondations communales ou intercommunales imposées par une loi, soit les institutions de droit public chargées de l'exécution de tâches publiques qui intéressent la majorité ou la totalité des communes ou dont la mise en œuvre incombe principalement ou totalement à plusieurs communes.

² Au sens de la présente loi, constituent des institutions créées par une ou plusieurs délibérations communales :

- a) les groupements intercommunaux, soit les corporations de droit public par lesquelles deux ou plusieurs communes unissent leurs efforts en vue d'assurer en commun des tâches publiques ou d'intérêt public;
- b) les fondations communales ou intercommunales, soit les institutions de droit public créées par une ou plusieurs communes et dotées d'un patrimoine affecté à la réalisation de tâches publiques ou d'intérêt public.

Titre II Institutions créées par une loi

Chapitre I Groupement intercommunal imposé par une loi

Art. 3 Principe

¹ Lorsque l'exécution efficiente de tâches requiert l'action conjointe de plusieurs communes ou de toutes les communes genevoises, l'adhésion à un groupement intercommunal au sens de l'article 2, alinéa 1, lettre a, de la présente loi peut être déclarée obligatoire par la loi.

² Un groupement intercommunal imposé par une loi est régi en premier lieu par les dispositions de la loi spéciale qui l'impose. Les dispositions des titres IV et V de la présente loi s'appliquent à titre supplétif.

³ La loi spéciale peut prévoir la participation du canton au groupement intercommunal. Elle en fixe les modalités.

Art. 4 Création du groupement intercommunal, adoption et modification des statuts

¹ Les projets de loi prévoyant la création d'un groupement intercommunal auquel les communes doivent obligatoirement adhérer doivent être présentés par le Conseil d'Etat, sur proposition de l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises.

² Si le groupement intercommunal imposé par une loi regroupe la majorité des communes genevoises, l'adoption initiale de ses statuts est du ressort de l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises et requiert l'approbation du Conseil d'Etat.

³ La modification des statuts du groupement intercommunal imposé par une loi se fait conformément aux règles propres du groupement et requiert l'approbation du Conseil d'Etat.

⁴ Au sein de l'Association des communes genevoises, seules les communes concernées prennent part au vote.

Art. 5 Organes

Les organes du groupement intercommunal imposé par une loi sont :

- a) le conseil intercommunal;
- b) l'organe de révision;
- c) les autres organes prévus par les statuts du groupement.

Art. 6 Contributions annuelles des communes membres

¹ Les communes membres sont tenues de couvrir par leurs contributions les charges du groupement intercommunal imposé par une loi, sous déduction de tous les autres revenus provenant des activités du groupement et des subventions, dons et legs.

² Les communes membres sont tenues d'inscrire à leur propre budget les contributions définies; il s'agit de charges liées.

³ Les communes membres sont subsidiairement responsables des dettes du groupement intercommunal imposé par une loi. Elles en répondent solidairement, sauf disposition contraire de la loi spéciale ou des statuts du groupement.

Art. 7 Emprunts

Sur décision du conseil intercommunal, le groupement intercommunal imposé par une loi est habilité à souscrire des emprunts.

Art. 8 Délibérations du conseil intercommunal

Le conseil intercommunal du groupement imposé par une loi délibère sur les objets qui lui sont attribués par les statuts du groupement, par analogie avec les compétences délibératives confiées aux conseils municipaux par la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

Art. 9 Référendum intercommunal

¹ Les délibérations du conseil intercommunal sont soumises au corps électoral de l'ensemble des communes membres du groupement intercommunal imposé par une loi, réuni en une circonscription unique, si le référendum est demandé par 4% des titulaires des droits politiques communaux de ce corps électoral.

² Le référendum dirigé contre le budget du groupement intercommunal imposé par une loi, qui doit détailler la contribution financière mise à la charge de chaque commune membre, est ouvert aux conditions fixées par l'article 78, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, appliqué par analogie.

³ L'article 68 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et les articles 85 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, s'appliquent par analogie à la procédure référendaire.

⁴ Les articles 80 et 81, alinéa 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, s'appliquent par analogie à la procédure référendaire.

Art. 10 Dissolution et liquidation

¹ La dissolution d'un groupement intercommunal imposé par une loi requiert l'abrogation ou la modification de cette dernière.

² Les modalités préalables au vote du Grand Conseil sont déterminées par la loi spéciale ou les statuts du groupement.

³ La liquidation est opérée selon les modalités prévues dans les statuts du groupement intercommunal imposé par une loi.

Chapitre II Fondation communale ou intercommunale imposée par une loi

Art. 11 Principe

¹ La loi peut créer une fondation communale ou intercommunale au sens de l'article 2, alinéa 1, lettre b, de la présente loi pour l'exécution de tâches requérant la mise en commun de ressources et :

- a) intéressant la majorité ou toutes les communes genevoises; ou
- b) incombant principalement ou totalement à plusieurs communes.

² La fondation communale ou intercommunale imposée par une loi est régie en premier lieu par les dispositions de la loi spéciale qui la crée. Les dispositions des titres IV et V de la présente loi s'appliquent à titre supplétif.

³ La loi spéciale peut prévoir la participation du canton à la fondation. Elle en fixe les modalités.

Art. 12 Création de la fondation communale ou intercommunale, adoption et modification des statuts

¹ Les projets de loi prévoyant la création d'une fondation communale sont présentés par le Conseil d'Etat sur proposition de la commune concernée.

² Les projets de loi prévoyant la création d'une fondation intercommunale imposée par une loi doivent être présentés par le Conseil d'Etat sur proposition de l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises.

³ Les statuts de la fondation communale ou intercommunale imposée par une loi sont adoptés séparément, dans le cadre des dispositions de la loi spéciale. L'adoption des statuts initiaux de la fondation communale ou intercommunale imposée par une loi est du ressort du conseil municipal de la commune concernée, respectivement de l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises, et requiert l'approbation du Conseil d'Etat.

⁴ La modification des statuts de la fondation communale ou intercommunale imposée par une loi s'opère conformément aux règles propres de la fondation et, pour les fondations intercommunales, par décision de l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises. Elle requiert l'approbation du Conseil d'Etat.

⁵ Au sein de l'Association des communes genevoises, seules les communes concernées prennent part au vote.

Art. 13 Organes

Les organes de la fondation communale ou intercommunale imposée par une loi sont :

- a) le conseil de fondation;
- b) l'organe de révision;
- c) les autres organes prévus par les statuts de la fondation.

Art. 14 Ressources financières

¹ Les ressources financières de la fondation communale ou intercommunale imposée par une loi et, cas échéant, la dotation en capital ainsi que les éventuels biens immobiliers ou mobiliers affectés à la réalisation de son but, sont déterminés par la loi créant la fondation et les statuts de celle-ci.

² Les dépenses de la fondation communale ou intercommunale imposée par une loi, y compris celles relatives au service des emprunts, doivent être couvertes par les ressources de la fondation.

³ La fondation communale ou intercommunale imposée par une loi répond seule de ses dettes. Demeurent réservées les garanties apportées par la ou les communes intéressées, selon les modalités prescrites par la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

Art. 15 Emprunts

Les statuts de la fondation communale ou intercommunale imposée par une loi peuvent autoriser la fondation à emprunter. Ils fixent les conditions et les compétences pour autoriser de telles opérations.

Art. 16 Dissolution et liquidation

¹ La dissolution d'une fondation communale ou intercommunale imposée par une loi requiert l'abrogation ou la modification de cette dernière.

² Les modalités préalables au vote du Grand Conseil sont déterminées par la loi ou par les statuts de la fondation.

³ La liquidation est opérée selon les modalités prévues dans les statuts de la fondation communale ou intercommunale imposée par une loi.

Titre III Institutions créées par une ou plusieurs délibérations communales

Chapitre I Groupement intercommunal

Art. 17 Création du groupement intercommunal, adoption et modification des statuts

¹ La création d'un groupement intercommunal visé à l'article 2, alinéa 2, lettre a, de la présente loi, ainsi que l'adoption et la modification de ses statuts, requièrent une délibération des conseils municipaux des communes intéressées, adoptée conformément aux dispositions de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

² Pour les groupements intercommunaux regroupant la majorité des communes genevoises, la modification des statuts doit être approuvée par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres.

³ Les délibérations y relatives sont soumises à l'approbation constitutive du Conseil d'Etat.

⁴ L'arrêté approuvant la création d'un groupement intercommunal ne peut être adopté par le Conseil d'Etat qu'après l'approbation de chacune des délibérations des communes membres.

Art. 18 Adhésion et retrait d'une commune

¹ L'adhésion d'une commune à un groupement intercommunal ou le retrait d'une commune d'un groupement intercommunal requiert une délibération de son conseil municipal, adoptée et approuvée conformément aux dispositions de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

² L'adhésion d'une commune à un groupement intercommunal existant requiert en outre l'accord du conseil municipal de chaque commune membre, exprimé par délibération.

³ L'alinéa 2 n'est pas applicable aux groupements regroupant la majorité des communes genevoises.

Art. 19 Organes

Les organes du groupement intercommunal sont :

- a) le conseil intercommunal;
- b) l'organe de révision;
- c) les autres organes prévus par les statuts du groupement intercommunal.

Art. 20 Contributions annuelles des communes membres

¹ Les communes membres sont tenues de couvrir par leurs contributions les charges du groupement intercommunal, sous déduction de tous les autres revenus provenant des activités du groupement intercommunal et des subventions, dons et legs.

² Les communes membres sont subsidiairement responsables des dettes du groupement intercommunal. Elles en répondent solidairement, sauf disposition contraire des statuts du groupement intercommunal.

Art. 21 Emprunts

¹ Le recours à l'emprunt par le groupement intercommunal doit faire l'objet d'une délibération adoptée par chacune des communes membres.

² Pour les groupements intercommunaux regroupant la majorité des communes, le recours à l'emprunt doit être approuvé par deux tiers au moins des communes membres.

Art. 22 Décisions du conseil intercommunal

Les décisions du conseil intercommunal ne constituent pas des délibérations assujetties au référendum au sens de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

Art. 23 Dissolution et liquidation

¹ La dissolution d'un groupement intercommunal requiert une délibération des conseils municipaux des communes intéressées, adoptée et approuvée conformément aux dispositions de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

² Les délibérations y relatives sont soumises à l'approbation constitutive du Conseil d'Etat.

³ La liquidation est opérée selon les modalités prévues dans les statuts du groupement intercommunal.

Chapitre II Fondation communale ou intercommunale

Art. 24 Création de la fondation communale ou intercommunale, adoption et modification des statuts

¹ La création d'une fondation communale ou intercommunale visée à l'article 2, alinéa 2, lettre b, de la présente loi, ainsi que l'adoption et la modification de ses statuts, requièrent une délibération du conseil municipal de la ou des communes intéressées, adoptée conformément aux dispositions de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

² La ou les délibérations y relatives sont soumises à l'approbation constitutive du Conseil d'Etat.

³ L'arrêté approuvant la création d'une fondation intercommunale ne peut être adopté par le Conseil d'Etat qu'après l'approbation de chacune des délibérations des communes fondatrices.

Art. 25 Organes

Les organes de la fondation communale ou intercommunale sont :

- a) le conseil de fondation;
- b) l'organe de révision;
- c) les autres organes prévus par les statuts de la fondation communale ou intercommunale.

Art. 26 Ressources financières

¹ Les ressources financières de la fondation communale ou intercommunale et, cas échéant, la dotation en capital ainsi que les éventuels biens immobiliers ou mobiliers affectés à la réalisation de son but sont déterminés par les statuts de la fondation communale ou intercommunale.

² Les dépenses de la fondation communale ou intercommunale, y compris celles relatives au service des emprunts, doivent être couvertes par les ressources de la fondation.

³ La fondation communale ou intercommunale répond seule de ses dettes. Demeurent réservées les garanties apportées par la ou les communes fondatrices, selon les modalités prescrites par la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

Art. 27 Emprunts

Les statuts de la fondation communale ou intercommunale peuvent autoriser celle-ci à emprunter sur le marché des capitaux. Ils fixent les conditions et les compétences pour autoriser de telles opérations.

Art. 28 Affectation du bénéfice

¹ Le conseil de fondation détermine l'affectation de l'éventuel bénéfice réalisé, en tenant compte notamment des besoins de financement projetés par la fondation communale ou intercommunale.

² La distribution d'une partie du bénéfice réalisé à la commune ou aux communes fondatrices n'est pas autorisée.

Art. 29 Dissolution et liquidation

¹ La dissolution d'une fondation communale ou intercommunale requiert une délibération du conseil municipal de la ou des communes membres, adoptée et approuvée conformément aux dispositions de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

² La ou les délibérations y relatives sont soumises à l'approbation constitutive du Conseil d'Etat.

³ Sous réserve de dispositions contraires des statuts de la fondation communale ou intercommunale, le conseil de fondation peut proposer la dissolution de la fondation, par une décision adoptée à la majorité des deux tiers au moins de ses membres.

⁴ La liquidation est opérée selon les modalités prévues dans les statuts de la fondation communale ou intercommunale.

Titre IV Dispositions communes

Chapitre I Personnalité juridique et contenu des statuts

Art. 30 Personnalité juridique

¹ L'arrêté du Conseil d'Etat qui approuve la ou les délibérations créant l'institution et approuvant ses statuts confère la personnalité juridique à cette dernière.

² Lorsqu'un groupement ou une fondation est imposé par une loi, cette dernière détermine les modalités d'acquisition de la personnalité juridique.

Art. 31 Contenu des statuts

¹ Les règles et indications suivantes doivent figurer dans les statuts des institutions :

- a) le nom, la durée et le siège de l'institution;
- b) le but de l'institution;
- c) les biens ou ressources affectés à l'institution;
- d) la participation de chaque commune à la constitution de l'éventuel capital de dotation ainsi qu'aux bénéfices ou aux déficits de l'institution;
- e) les organes, leur mode de désignation, leur composition, leurs compétences et leur procédure de décision;
- f) les modalités d'attribution des pouvoirs de signature et de représentation de l'institution;
- g) la capacité de l'institution d'engager du personnel et la nature juridique des rapports d'emploi;
- h) les modalités d'établissement des comptes et, cas échéant, du budget;
- i) les compétences d'approbation et de surveillance réservées aux organes des communes membres et aux autorités cantonales;
- j) les modalités et conséquences de l'exclusion d'une commune de l'institution;
- k) la procédure de liquidation en cas de dissolution et les règles concernant la répartition des actifs ou des dettes après liquidation.

² Les statuts des groupements intercommunaux doivent également prévoir :

- a) les principes de répartition des charges déterminant le calcul de la contribution annuelle de chaque commune;
- b) la quote-part de responsabilité de chaque commune pour les dettes que l'institution ne serait pas en mesure de payer;

- c) les conditions d'admission et de retrait des communes et, cas échéant, les modalités financières de ces conditions.

³ Les statuts peuvent habiliter l'institution à :

- a) prélever des taxes, redevances et contributions, en contrepartie des prestations qu'elle dispense;
- b) octroyer des subventions ou des prêts à des tiers.

Chapitre II Organes

Art. 32 Conseil de l'institution

¹ Le conseil intercommunal d'un groupement ou le conseil de fondation (ci-après : conseil) est l'organe suprême de l'institution.

² Le conseil peut prendre des décisions sur toutes les affaires qui ne sont pas attribuées à d'autres organes par la loi ou par les statuts de l'institution.

³ Il gère les affaires de l'institution et surveille la réalisation des tâches qu'il délègue.

Art. 33 Organe de révision

¹ Les comptes des institutions doivent être contrôlés par l'organe de révision désigné par le conseil pour une durée d'une année.

² Le mandat de l'organe de révision peut être reconduit. Sa durée totale, reconductions comprises, ne peut excéder 7 ans.

³ L'organe de révision doit être agréé 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, avoir obtenu la reconnaissance « MCH2 » (modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes publié par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances) et être indépendant au sens des normes et pratiques en vigueur.

Chapitre III Membres des organes

Art. 34 Champ d'application

¹ Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux personnes physiques membres du conseil d'une institution ou de tout autre organe prévu par les statuts de l'institution, sans préjudice des règles plus strictes fixées par ces derniers.

² L'article 35 de la présente loi ne s'applique pas aux membres siégeant en raison d'un mandat électif qu'ils assument en vertu de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

³ L'article 41 ne s'applique pas aux membres des exécutifs communaux.

Section 1 Mandats

Art. 35 Conditions de désignation

¹ Peuvent être désignées en qualité de membres du conseil d'une institution, ou de tout autre organe de l'institution, les personnes :

- a) majeures;
- b) jouissant de la capacité de discernement;
- c) ne faisant l'objet d'aucune inscription au casier judiciaire relative à une condamnation à une peine privative de liberté, ferme ou avec sursis;
- d) ne faisant pas l'objet d'un acte de défaut de biens pour non-paiement d'impôt.

² Les conditions énumérées à l'alinéa 1 doivent être remplies durant toute la durée du mandat.

Art. 36 Durée des mandats

¹ Les membres du conseil sont désignés pour une période de 5 ans, qui débute le 1^{er} janvier suivant l'année du renouvellement des conseils municipaux et des conseils administratifs, sauf disposition contraire des statuts de l'institution.

² Ils sont réputés démissionnaires pour le 31 décembre de l'année marquant la fin d'une législature communale, sauf disposition contraire des statuts de l'institution.

Art. 37 Remplacement

En cas de vacance en cours de mandat, une remplaçante ou un remplaçant est désigné, selon la procédure de désignation initiale, pour la durée résiduelle du mandat.

Section 2 Obligations

Art. 38 Secret de fonction

¹ Les membres des organes des institutions sont soumis au secret pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, à moins que la communication à autrui :

- a) n'ait été autorisée par le conseil; ou
- b) ne soit permise conformément aux conditions matérielles et procédurales prévues par la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001.

² Peuvent faire rapport de leur activité au sein de l'institution :

- a) les membres désignés par un conseil administratif auprès de ce dernier;
- b) les membres désignés par un conseil municipal auprès de la commission concernée de celui-ci;
- c) les membres désignés par l'Association des communes genevoises auprès de l'organe compétent de cette dernière;
- d) les membres désignés par le canton auprès du Conseil d'Etat ou du département concerné.

³ L'obligation de garder le secret subsiste après la fin du mandat.

⁴ L'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009, est réservé.

⁵ L'autorité supérieure autorisée à lever le secret de fonction au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal suisse, du 21 décembre 1937, est :

- a) pour les membres du conseil, de tout autre organe de l'institution ou du personnel de l'institution : la présidence du conseil;
- b) pour la présidence du conseil : l'autorité de désignation.

⁶ Lorsqu'une demande de levée du secret de fonction est adressée directement par une autorité judiciaire ou administrative à la personne soumise au secret, celle-ci la transmet à l'autorité supérieure au sens de l'alinéa 5.

Art. 39 Devoir de fidélité et de diligence

¹ Les membres des organes sont tenus en toutes circonstances au respect de l'intérêt de l'institution. Ils doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice, tant dans l'activité qu'ils déploient au sein de l'institution que par leur comportement général.

² Ils doivent remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence, en vue du bon accomplissement des tâches et missions de l'institution.

Art. 40 Récusation

¹ Les membres du conseil qui, pour eux-mêmes, leurs ascendants, descendants, frères, sœurs, conjoint, partenaire enregistré ou alliés au même degré, ont un intérêt personnel direct à un objet soumis à la décision du conseil doivent se récuser.

² Si un motif de récusation est réalisé, le membre concerné doit en informer immédiatement la présidence du conseil. Dans ce cas, il ne participe pas aux débats et aux prises de décisions; il ne reçoit pas les documents y relatifs.

³ En cas de conflit d'intérêts durable, le membre doit démissionner.

⁴ En cas de divergence d'appréciation, le conseil statue sur la récusation. Sa décision est sujette à recours devant la chambre administrative de la Cour de justice dans un délai de 30 jours. Le recours n'a pas d'effet suspensif automatique.

⁵ Les décisions auxquelles a participé un membre tenu de se récuser sont annulées, si un autre membre du conseil ou le conseil administratif de la ou des communes membres ou fondatrices le demande, au plus tard 30 jours après avoir eu connaissance du motif de récusation et au maximum dans les 2 ans à compter de l'adoption de la décision concernée. La demande d'annulation doit être adressée par écrit au conseil, mentionner le motif de révision et contenir les conclusions pour le cas où la révision serait admise et une nouvelle décision devrait être adoptée.

⁶ Si un motif de récusation n'est découvert qu'après l'exécution de la décision prise avec la participation d'un membre tenu de se récuser, la décision est annulée si elle n'a pas été entièrement exécutée et si la pesée des intérêts en cause le permet. Il en va de même si la chambre administrative de la Cour de justice annule une décision du conseil prononçant ou rejetant la récusation d'un membre.

⁷ Les dispositions du présent article s'appliquent par analogie aux membres des autres organes de l'institution.

⁸ Les membres du conseil et des autres organes d'une institution ne doivent être, ni directement ni indirectement, fournisseurs ou chargés de travaux pour le compte de l'institution au sein de laquelle ils siègent.

Art. 41 Assiduité aux séances

¹ Les membres du conseil doivent assister assidûment aux travaux du conseil et demeurer disponibles pour ceux-ci.

² Le membre du conseil qui n'assiste pas à la moitié des séances du conseil au cours d'une année civile sans être valablement excusé est réputé démissionnaire de plein droit.

Chapitre IV Finances

Section 1 Principes généraux

Art. 42 Principes de gestion financière

¹ La gestion financière des institutions est régie par les principes d'efficacité et d'efficience de l'action publique et de la légalité.

² Si l'institution est assujettie au régime du budget, le plan financier quadriennal doit garantir que le budget soit équilibré à moyen terme.

³ Le Conseil d'Etat édicte par voie réglementaire les dispositions régissant l'élaboration et la tenue des budgets et des comptes des institutions, ainsi que toutes les dispositions d'exécution nécessaires.

Art. 43 Principes régissant l'établissement du budget et des comptes

¹ Le budget et les comptes sont régis par les principes de la sincérité, de l'annualité, de l'antériorité du vote du budget, de la comptabilité d'exercice, de la publicité, de la spécialité qualitative, quantitative et temporelle, de la comparabilité, de la continuité, du produit brut, de la clarté, de l'exhaustivité, de l'importance, de la fiabilité, de la permanence et de la ponctualité.

² Il peut être dérogé au principe d'annualité :

- a) lors de la constitution d'une institution, l'exercice pouvant être étendu jusqu'à une durée maximale de 23 mois;
- b) au profit d'un exercice courant du 1^{er} juillet au 30 juin suivant, pour les fondations communales ou intercommunales pour lesquelles une clôture comptable en fin d'année civile est incompatible avec l'activité exercée.

Art. 44 Référentiel comptable

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 directrices et directeurs cantonaux des finances.

² Le Conseil d'Etat peut prescrire des règles dérogatoires par voie réglementaire. Le département chargé des affaires communales (ci-après : département) est habilité à édicter les précisions nécessaires par voie de directive.

Section 2 Budget, crédits d'engagement et comptes annuels

Art. 45 Budget et plan financier quadriennal

¹ Les institutions n'adoptent de budget que si leurs statuts ou la loi qui les crée le prévoit.

² Les institutions qui sont soumises au régime du budget se dotent en outre d'un plan financier quadriennal.

Art. 46 Crédits d'engagement

¹ Un crédit d'engagement est une autorisation d'investir un montant dans un but précis.

² Le Conseil d'Etat édicte les règles afférentes aux crédits d'engagement, par analogie avec les dispositions applicables aux communes.

Art. 47 Lignes de crédit

L'institution peut, moyennant l'autorisation de son conseil, souscrire une ligne de crédit, pour s'assurer de la disponibilité de liquidités suffisantes pour couvrir les dépenses dûment inscrites à son budget et pour autant qu'elle ait l'assurance que ses ressources lui permettent de rembourser la ligne à la fin de l'exercice annuel.

Art. 48 Présentation, approbation et transmission des comptes annuels

¹ Les comptes annuels des institutions doivent être présentés conformément aux dispositions réglementaires édictées par le Conseil d'Etat.

² Les comptes annuels des institutions regroupant moins de la moitié des communes genevoises, adoptés par le conseil, sont transmis dans leur intégralité aux conseils municipaux des communes concernées, pour approbation par voie de délibération.

³ Les comptes annuels des institutions regroupant la majorité des communes genevoises, adoptés par le conseil, sont transmis dans leur intégralité au département pour approbation.

⁴ Les comptes des institutions ne sont pas consolidés dans les comptes des communes.

Section 3 Engagements de prévoyance

Art. 49 Garantie des engagements de prévoyance

¹ Si les statuts de l'institution le prévoient, la commune membre, respectivement fondatrice, est garante des engagements de l'institution à l'égard de l'institution de prévoyance auprès de laquelle le personnel est affilié.

² La garantie s'étend aux obligations en garantie de l'Etat visées par les articles 72a à 72c de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité, du 25 juin 1982, ainsi qu'à celles prévues, cas échéant, par la convention d'affiliation auprès de l'institution de prévoyance.

³ Si une institution intéresse plusieurs communes, les communes membres, respectivement fondatrices, sont garantes des engagements de prévoyance, chacune en proportion de sa part de contributions financières à l'institution depuis la constitution de la garantie ou la dernière recapitalisation.

⁴ Si une commune se retire d'une institution ou en est exclue, elle demeure garante à hauteur du montant qui la concerne, selon l'alinéa 3, au jour du retrait ou de l'exclusion. Ce montant est réduit ou augmenté ultérieurement en fonction du taux de couverture de l'institution de prévoyance. Le calcul du montant de garantie est effectué chaque année par l'institution, aux fins d'un ajustement éventuel.

Section 4 Système de contrôle interne et révision externe des comptes

Art. 50 Système de contrôle interne

¹ Dans le but d'appliquer les principes de gestion mentionnés dans la présente loi, les institutions doivent instaurer un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure.

² Le système de contrôle interne vise à :

- a) assurer la qualité des prestations fournies par une institution, 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'institution.

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. 51 Rapport de l'organe de révision externe

¹ A la fin de chaque exercice, l'organe de révision établit un rapport écrit, qui est transmis par ses soins au conseil et à la commune intéressée ou aux communes intéressées, ainsi qu'au département.

² Chaque commune intéressée et le département peuvent demander des précisions complémentaires à l'institution et à l'organe de révision.

³ Le règlement d'application de la présente loi précise le type de contrôle financier à effectuer.

Chapitre V Dispositions diverses

Art. 52 Publicité des séances des conseils

¹ Les séances des conseils, ainsi que celles des commissions, sous-commissions ou groupes de travail en dépendant, ne sont pas publiques. Elles se déroulent à huis clos, si la loi le permet.

² Toutes les séances des conseils et des commissions font l'objet de procès-verbaux, qui ne sont pas publics.

Art. 53 Prescriptions autonomes et règlements internes

¹ Les institutions peuvent adopter des prescriptions autonomes et des règlements internes, notamment en matière d'organisation, de fonctionnement et de financement.

² Elles peuvent régler le statut de leur personnel. Sauf disposition contraire des statuts de l'institution, ce dernier est soumis au droit public; dans ce cas, si les contrats individuels de travail renvoient aux dispositions du code des obligations, ce dernier est applicable à titre de droit public supplétif.

³ Les statuts et les prescriptions autonomes de portée générale des institutions, y compris les modifications y relatives, sont publiés par la chancellerie d'Etat, qui fixe des exigences de forme.

Art. 54 Responsabilité

¹ La loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes, du 24 février 1989, est applicable aux institutions.

² Les membres des organes sont responsables envers l'institution des dommages qu'ils lui causent en manquant intentionnellement ou par négligence grave à leurs devoirs.

Art. 55 Fusion, transformation et transfert de patrimoine

Les dispositions de la loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine, du 3 octobre 2003, s'appliquent par analogie à la fusion de sujets de droit privé avec des institutions, à la fusion d'institutions entre elles, à la transformation d'institutions en un autre type d'institution régi par la présente loi et à tout transfert de patrimoine auquel participe une institution.

Titre V Surveillance

Chapitre I Surveillance communale

Art. 56 Autorités de surveillance

¹ Les institutions sont placées sous la surveillance de la ou des communes qui les a ou les ont constituées ou en sont membres.

² La commune exerce la surveillance par son conseil administratif. Si l'institution a été constituée par plusieurs communes, ou si elle comprend plusieurs membres, la surveillance est exercée conjointement par les conseils administratifs respectifs, qui se coordonnent (ci-après : l'autorité de surveillance communale).

³ Demeurent réservées :

- a) les prérogatives spécifiques d'approbation ou de contrôle prévues par les lois spéciales ou par les statuts des institutions;
- b) la compétence des conseils municipaux d'approuver les comptes des institutions en vertu de l'article 30, alinéa 1, lettre i, de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984;
- c) les prérogatives du Conseil d'Etat prévues par les lois spéciales ou les statuts des institutions.

⁴ Lorsque les statuts d'une institution le prévoient, le ou les conseils municipaux de la ou des communes membres ou fondatrices adoptent des actes par la prise d'une résolution. Les conseils municipaux n'adoptent des délibérations que dans les cas énumérés à l'article 30 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

Art. 57 Dysfonctionnement grave

¹ En cas de dysfonctionnement grave, l'autorité de surveillance communale peut intervenir dans la gestion de l'institution et prendre toute mesure urgente commandée par les circonstances afin de sauvegarder les intérêts de l'institution ou de la commune, si l'institution elle-même ne prend pas les mesures appropriées.

² Sont notamment considérées comme des dysfonctionnements graves :

- a) la violation par l'institution des lois, règlements ou directives applicables;
- b) la présence de risques significatifs pour la solvabilité ou la stabilité financière de l'institution;
- c) l'interruption de longue durée de tâches indispensables de l'institution;

d) des pratiques de gestion inappropriées ou imprudentes, affectant la performance ou la réputation de l'institution ou de la commune.

³ Les membres du conseil sont tenus d'annoncer tous les cas de dysfonctionnement grave à l'autorité de surveillance communale à laquelle ils sont rattachés.

⁴ Toute autre personne justifiant d'un intérêt légitime peut également signaler un dysfonctionnement grave à l'autorité de surveillance communale.

⁵ L'autorité de surveillance communale est tenue de répondre par écrit, dans un délai de 60 jours au maximum, aux signalements qui lui sont transmis. Sa réponse ne constitue pas une décision administrative au sens de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

Art. 58 Administration provisoire

¹ Si les organes d'une institution ne peuvent pas être régulièrement constitués, ou sont empêchés d'exercer leurs fonctions, l'autorité de surveillance communale désigne, après mise en demeure, une ou un ou plusieurs administratrices ou administrateurs, jusqu'à ce que la situation normale soit rétablie, et fixe leurs attributions.

² Si l'institution est dissoute et qu'elle ne peut pas assumer la procédure de liquidation prévue par ses statuts, l'autorité de surveillance communale peut nommer des liquidateurs ou se charger elle-même de la liquidation.

Art. 59 Révocation

¹ L'autorité de surveillance communale peut révoquer, par décision motivée, les membres des conseils des institutions :

- a) lorsque les conditions de désignation fixées à l'article 35 ne sont plus remplies;
- b) pour refus de remplir leurs fonctions;
- c) pour violation du devoir de fidélité à l'institution ou à l'autorité qui les a désignés;
- d) pour négligence grave dans l'exercice de leurs fonctions;
- e) pour absence non justifiée au-delà de 3 mois;
- f) pour incapacité durable de remplir leurs fonctions;
- g) pour infraction grave aux lois et règlements;
- h) pour un conflit d'intérêts durable.

² L'autorité de surveillance communale dispose de la même compétence à l'égard des membres des autres organes dirigeants prévus, cas échéant, par les statuts des institutions.

³ Pour les motifs mentionnés à l'alinéa 1, le Conseil d'Etat peut également révoquer les membres des institutions désignés par le canton.

⁴ Par analogie avec les motifs mentionnés à l'alinéa 1, l'autorité de surveillance communale peut mettre fin au mandat de l'organe de révision de l'institution.

Chapitre II Surveillance cantonale

Art. 60 Contrôle des délibérations

¹ Les délibérations adoptées par le conseil d'un groupement intercommunal imposé par une loi sont transmises immédiatement au département pour approbation.

² Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le département les délibérations du conseil d'un groupement intercommunal imposé par une loi concernant :

- a) le budget de fonctionnement;
- b) les emprunts;
- c) les achats ou ventes d'immeubles, l'échange ou le partage des biens du groupement intercommunal imposé par une loi, la constitution de servitudes et d'autres droits réels, sous réserve des articles 98 de la constitution de la République et du canton de Genève, du 14 octobre 2012, et 4 de la loi sur le domaine public, du 24 juin 1961;
- d) les projets de construction, de transformation ou de démolition d'immeubles;
- e) les crédits budgétaires supplémentaires dont le montant excède 100 000 francs, les crédits d'engagement dont le montant excède 500 000 francs et les crédits complémentaires dont le montant excède 100 000 francs;
- f) les baux d'une durée qui excède 12 ans.

³ Le département doit statuer dans le plus bref délai.

⁴ Lorsqu'une délibération du conseil visée ci-dessus ne reçoit pas l'approbation du département, ce dernier la communique au Conseil d'Etat, qui statue par voie d'arrêté.

⁵ Le Conseil d'Etat annule par arrêté toute délibération qui a été prise en dehors des séances légalement convoquées ou en violation des lois et règlements en vigueur.

Art. 61 Contrôle des comptes des institutions regroupant la majorité des communes genevoises

Le département approuve les comptes des institutions regroupant la majorité des communes genevoises.

Art. 62 Signalement au département

¹ Dans les 30 jours suivant la réponse de l'autorité de surveillance communale sur un signalement de potentiel dysfonctionnement grave au sens de l'article 57, ou en l'absence de réponse de l'autorité de surveillance communale dans les 60 jours à compter du signalement, l'auteur du signalement peut saisir le département.

² L'auteur du signalement n'a pas qualité de partie au sens de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

³ Si le département identifie un dysfonctionnement grave, il en informe le Conseil d'Etat.

Art. 63 Surveillance du Conseil d'Etat

¹ En cas de dysfonctionnement grave ou de carence dans l'organisation de l'institution que la surveillance communale ne permet pas de régler, le Conseil d'Etat intervient sur plainte du conseil administratif de la ou des communes membres ou fondatrices. Cette compétence s'exerce sans préjudice des attributions du Conseil d'Etat en matière de surveillance.

² Le Conseil d'Etat peut prendre toutes les mesures commandées par les circonstances pour rétablir la légalité, si ces mesures ne sont pas prises par les organes de l'institution ou par la ou les communes concernées.

³ L'institution supporte les frais de ces mesures. Demeure réservée l'action récursoire prévue par la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes, du 24 février 1989.

Titre VI Dispositions finales et transitoires

Art. 64 Dispositions d'exécution

¹ Le Conseil d'Etat adopte par voie de règlement les dispositions d'exécution nécessaires.

² Le département dresse la liste des institutions soumises à la présente loi, en distinguant leur nature juridique au sens de l'article 2. Il tient la liste à jour et la publie.

Art. 65 Clause abrogatoire

Les lois énumérées ci-dessous sont abrogées à la date de l'entrée en force de l'arrêté du Conseil d'Etat approuvant les modifications statutaires des institutions requises pour se conformer à la présente loi :

- a) loi concernant la constitution d'une Fondation de la commune d'Aire-la-Ville pour la construction et la gestion de logements « Les Chouettes », du 12 mai 1989 (PA 562.00);
- b) loi concernant la création de la Fondation communale pour le chauffage de la commune d'Aire-la-Ville, du 23 janvier 2009 (PA 350.00);
- c) loi concernant la constitution de la Fondation de la commune d'Avusy pour le logement, du 2 juin 2017 (PA 581.00);
- d) loi concernant la constitution d'une Fondation de la commune de Bardonnex pour le logement, du 12 novembre 1987 (PA 560.00);
- e) loi concernant la constitution de la Fondation de la commune de Bellevue pour la construction et la gestion de logements, du 28 avril 1994 (PA 564.00);
- f) loi concernant la constitution de la Fondation de la commune de Bernex pour l'artisanat, le commerce et l'industrie, du 18 février 1994 (PA 454.00);
- g) loi concernant la constitution de la Fondation de la commune de Bernex pour le logement, du 28 avril 1994 (PA 565.00);
- h) loi concernant la création de la Fondation Bruckner – Centre céramique, Carouge, du 21 février 1997 (PA 456.00);
- i) loi concernant la constitution d'une Fondation carougeoise pour le logement de personnes âgées, du 18 décembre 1987 (PA 654.00);
- j) loi concernant la Fondation du Vieux-Carouge, du 13 septembre 1969 (PA 366.00);
- k) loi concernant la Fondation immobilière de la Ville de Carouge, du 16 décembre 1955 (PA 553.00);
- l) loi concernant la Fondation communale de Céligny, du 10 septembre 1971 (PA 570.00);
- m) loi concernant la Fondation communale de Chêne-Bougeries pour le logement, du 13 septembre 1974 (PA 580.00);
- n) loi concernant la Fondation de la commune de Chêne-Bourg pour le logement, du 3 mars 1977 (PA 558.00);
- o) loi concernant la constitution de la Fondation immobilière de la commune de Choulex, du 19 novembre 1999 (PA 567.00);
- p) loi concernant la Fondation communale immobilière de Collonge-Bellerive, du 22 avril 2016 (PA 578.00);

- q) loi concernant la constitution de la Fondation d'intérêt public communal pour le logement à Confignon, du 31 janvier 2003 (PA 568.00);
- r) loi concernant la création de la Fondation d'intérêt public communal pour le logement à Corsier, du 5 décembre 2008 (PA 572.00);
- s) loi autorisant la création d'une Fondation d'art dramatique de Genève, du 14 mars 1980 (PA 273.00);
- t) loi concernant la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social, du 18 mars 2005 (PA 552.00);
- u) loi relative à la Fondation « Grand-Théâtre de Genève », du 29 avril 1960 (PA 270.00);
- v) loi concernant la constitution de la Fondation communale de droit public pour le développement des emplois et du tissu économique en Ville de Genève (Fondetec), du 7 avril 2006 (PA 457.00);
- w) loi concernant la constitution d'une Fondation communale du Grand-Saconnex pour la petite enfance, du 28 mai 1998 (PA 659.00);
- x) loi concernant la Fondation communale du Grand-Saconnex pour le logement, du 20 juin 1975 (PA 557.00);
- y) loi concernant la constitution d'une Fondation de la commune du Grand-Saconnex pour le logement de personnes âgées, du 18 décembre 1987 (PA 655.00);
- z) loi concernant la constitution de la Fondation de la commune de Jussy pour le logement, du 2 octobre 1992 (PA 563.00);
- aa) loi concernant la Fondation communale pour le logement de personnes âgées à Lancy, du 23 janvier 1987 (PA 653.00);
- bb) loi concernant la création de la Fondation communale immobilière de Lancy, du 23 janvier 2009 (PA 574.00);
- cc) loi concernant la Fondation immobilière de Meinier (FIM), du 1^{er} septembre 2016 (PA 573.00);
- dd) loi relative à la création d'une fondation communale de droit public pour la construction de logements à loyer modéré « Nouveau Meyrin », du 17 mars 1962 (PA 556.00);
- ee) loi concernant la constitution de la Fondation immobilière de la Ville d'Onex, du 12 mars 1992 (PA 585.00);
- ff) loi concernant la constitution de la Fondation pour l'enfance de la Ville d'Onex, du 13 décembre 2024 (PA 651.00);
- gg) loi concernant la constitution de la Fondation communale immobilière de Perly-Certoux, du 24 février 2017 (PA 579.00);
- hh) loi concernant la constitution d'une Fondation communale pour la construction d'habitations de Plan-les-Ouates, du 10 mai 1984 (PA 583.00);

- ii) loi concernant la constitution de la Fondation de la commune de Puplinge pour le logement, du 16 novembre 2007 (PA 571.00);
- jj) loi concernant la constitution d'une Fondation de la commune de Russin pour le logement, du 15 septembre 1995 (PA 566.00);
- kk) loi concernant la constitution de la Fondation communale immobilière de Satigny, du 27 janvier 2012 (PA 576.00);
- ll) loi concernant la constitution d'une Fondation de la commune de Thônex pour le logement, du 17 janvier 1985 (PA 559.00);
- mm) loi concernant la création de la Fondation des maisons communales de Vernier, du 1^{er} décembre 1983 (PA 554.00);
- nn) loi concernant la constitution de la Fondation communale de Versoix pour la petite enfance, du 27 avril 1995 (PA 657.00);
- oo) loi relative à la Fondation communale de Versoix-Samuel May, du 3 juin 1966 (PA 555.00);
- pp) loi concernant la Fondation Bon-Séjour de la Ville de Versoix, du 18 décembre 1987 (PA 656.00);
- qq) loi concernant la constitution d'une Fondation communale pour le logement de personnes âgées de la commune de Veyrier, du 17 janvier 1985 (PA 652.00);
- rr) loi concernant la constitution de la Fondation immobilière de la Ville de Veyrier, du 23 janvier 2004 (PA 569.00);
- ss) loi concernant la constitution de la Fondation d'intérêt public communal pour les structures d'accueil préscolaire à Confignon et Aire-la-Ville, du 22 mars 2002 (PA 661.00);
- tt) loi concernant la constitution de la Fondation intercommunale des communes de Bardonnex, Carouge et Troinex pour le logement de personnes âgées, du 21 janvier 2005 (PA 662.00);
- uu) loi concernant la création de la Fondation intercommunale de Pré-Bois, du 12 mai 2020 (PA 260.00);
- vv) loi approuvant les statuts de la Fondation des Evaux, du 3 juin 1982 (PA 255.00);
- ww) loi concernant la constitution d'une Fondation intercommunale des terrains industriels et artisanaux de la Pallanterie, du 25 avril 1997 (PA 368.00);
- xx) loi concernant la constitution d'une fondation intercommunale des communes de Satigny, Russin et Dardagny pour le logement et l'accueil des personnes âgées, du 28 juin 1996 (PA 658.00).

Art. 66 Entrée en vigueur

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

Art. 67 Dispositions transitoires

¹ Les groupements intercommunaux et les fondations de droit public communales et intercommunales existant au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi y sont immédiatement assujettis.

² L'arrêté du Conseil d'Etat approuvant la première modification statutaire d'une institution, visée par le titre III et existante avant l'entrée en vigueur de la présente loi, a pour conséquence de maintenir la personnalité juridique de l'institution conférée initialement par la loi qui l'a constituée.

³ Les dispositions directement applicables de la présente loi priment immédiatement les dispositions contraires des statuts de ces institutions et, cas échéant, des lois à l'origine de ces institutions.

⁴ Les institutions existantes disposent d'un délai de 3 ans pour adapter leurs statuts aux dispositions de la présente loi.

Art. 68 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC – B 6 05), est modifiée comme suit :

Art. 30, al. 1, lettres i, t et u (nouvelle teneur), lettre z (abrogée, les lettres y et aa anciennes devenant les lettres x et y)

¹ Le conseil municipal délibère sur les objets suivants :

- i) les comptes annuels des institutions assujetties à la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*), à l'exception de ceux des institutions regroupant la majorité des communes genevoises;
- t) la création et la dissolution de fondations de droit privé ou de sociétés au capital desquelles la commune veut participer;
- u) la création et la dissolution d'institutions autonomes communales ou intercommunales de droit public, l'adhésion de la commune et son retrait d'un groupement intercommunal, ainsi que l'adoption et la modification des statuts de telles institutions; demeurent réservées les dispositions particulières de la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*).

Art. 36, al. 1, lettre e (nouvelle teneur)

Dans les limites des lois fédérales et cantonales, le droit d'initiative s'exerce sur les objets suivants :

- e) la constitution d'institutions de droit public ou de fondations de droit privé;

Chapitre I Formes d'intercommunalité

du titre IV (nouvelle teneur)

Art. 51 Institutions autonomes communales et intercommunales de droit public (nouvelle teneur avec modification de la note)

Les possibilités de collaboration entre les communes, par une institution autonome communale ou intercommunale de droit public, sont régies par la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*).

Art. 52 Personnes morales de droit privé (nouvelle teneur avec modification de la note)

Les communes peuvent créer des personnes morales de droit privé ou participer à leur création, aux conditions déterminées par le code civil suisse, du 10 décembre 1907, et par le code des obligations pour la poursuite d'intérêts autres que la réalisation de tâches publiques définies par la loi, notamment pour des partenariats avec des acteurs privés.

Art. 53 Contrats de droit administratif (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ Pour déléguer à l'une d'elles l'exécution de tâches administratives ou pour collaborer entre elles à cet effet, les communes peuvent conclure entre elles des contrats de droit administratif. Elles peuvent également conclure de tels contrats avec le canton et d'autres entités publiques.

² Ces contrats ne peuvent en aucun cas instituer des structures dotées de la personnalité juridique.

³ Ces contrats sont portés à la connaissance des conseils municipaux pour information. Ils ne peuvent d'aucune manière porter atteinte aux compétences délibératives des conseils municipaux.

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

⁵ Les contrats de droit administratif sont soumis par analogie aux dispositions du code des obligations, dans la mesure compatible avec la législation afférente aux tâches administratives concernées.

Art. 54 à 76 (abrogés)

Chapitre II du titre IV (abrogé, le chapitre III ancien devenant le chapitre II)

Chapitre IV du titre IV (abrogé)

Art. 81 (abrogé)

Art. 91, al. 1, lettres g et h (nouvelle teneur)

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

- g) la création ou la dissolution d'une institution autonome communale ou intercommunale de droit public visée à l'article 2, alinéa 2, de la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*);
- h) l'adhésion et le retrait d'une commune d'un groupement intercommunal ainsi que l'adoption et la modification des statuts des institutions mentionnées dans la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*);

Art. 93 (abrogé)

Art. 103, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les principes généraux énoncés dans le présent chapitre sont applicables aux communes.

Art. 130, al. 7 (nouveau)

Modification du ... (à compléter)

⁷ L'article 52 ne s'applique qu'aux personnes morales de droit privé créées par les communes après l'entrée en vigueur de la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*).

² La loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI – B 6 08), est modifiée comme suit :

Art. 1, lettre e (nouvelle)

La présente loi a pour buts :

- e) de soutenir financièrement les communes en vue de la construction d'infrastructures publiques rendues nécessaires pour l'accueil de nouveaux logements.

Art. 2, lettre c (nouvelle)

Pour atteindre les buts définis à l'article 1, la présente loi a pour objets :

- c) d'instaurer un Fonds intercommunal pour le développement urbain dispensant aux communes des montants forfaitaires en cas de création de nouveaux logements sur leur territoire et des allocations destinées au financement d'infrastructures publiques liées à ces logements.

Art. 29 Statuts et régime juridique (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ L'organisation, les modalités de fonctionnement et la surveillance du Fonds intercommunal sont définies par ses statuts.

² Pour le surplus, la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*), est applicable.

ANNEXE – Statuts du Fonds intercommunal (StFI – B 6 08.05)]

Art. 19 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat approuve les modifications des présents statuts.

³ La loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers, du 30 octobre 2020 (LPSSP – F 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 14, al. 2 (nouvelle teneur)

² Il est régi par les dispositions de la présente loi et par ses statuts ainsi que par les dispositions de la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*).

⁴ La loi sur l'accueil à journée continue, du 22 mars 2019 (LAJC – J 6 32), est modifiée comme suit :

3^e considérant (nouvelle teneur)

vu la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*);

Art. 7, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)

¹ Le Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) est un groupement intercommunal doté de la personnalité juridique, au sens de la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*), dont sont membres les communes intéressées du canton.

² En cas de retrait d'une commune du groupement, en application de l'article 18, alinéa 1, de la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*), la commune qui se retire ne peut prétendre à aucun remboursement de sa contribution. Le groupement fixe les modalités financières du retrait, notamment pour ce qui a trait à la quote-part du sortant, pour les engagements, emprunts et garanties relatifs à la prévoyance professionnelle de son personnel.

Art. 8, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Le groupement peut recourir à l'emprunt dans les limites de l'article 21, alinéa 2, de la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*).

⁵ La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD – L 1 35), est modifiée comme suit :

Art. 3B, al. 3 (nouvelle teneur)

³ L'organisation, les modalités de fonctionnement et la surveillance du Fonds sont définies par ses statuts. Pour le surplus, la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*), est applicable.

⁶ La loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (LEaux-GE – L 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 98 Constitution, organisation et régime juridique (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ L'organisation, les modalités de fonctionnement et la surveillance du fonds sont définies par ses statuts.

² Pour le surplus, la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*), est applicable.

⁷ Les statuts du Fonds intercommunal d'équipement, du 1^{er} septembre 2016 (PA 342.01), sont modifiés comme suit :

Art. 20 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat approuve les modifications des statuts du Fonds.

⁸ Les statuts du Fonds intercommunal d'assainissement, du 29 novembre 2013 (PA 340.01), sont modifiés comme suit :

Art. 20 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat approuve les modifications des statuts du Fonds intercommunal d'assainissement.

⁹ La loi sur le Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU), du 18 mars 2016 (PA 345.00), est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 3 (nouvelle teneur), al. 4 (nouveau)

³ L'organisation, les modalités de fonctionnement et la surveillance du Fonds sont définies par ses statuts.

⁴ Pour le surplus, la loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public, du ... (*à compléter*), est applicable.

¹⁰ Les statuts du Fonds intercommunal pour le développement urbain, du 18 mars 2016 (PA 345.01), sont modifiés comme suit :

Art. 18 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat approuve les modifications des présents statuts.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Convaincu de l'importance de renforcer la cohésion institutionnelle avec les communes, le Conseil d'Etat s'est engagé, dans le cadre du programme de législature 2023-2028, à garantir un fonctionnement efficace de ces dernières et à favoriser un meilleur partage des compétences et des charges avec elles.

Compte tenu des enjeux actuels, l'accomplissement de ce double objectif nécessite de revoir leur organisation et de moderniser les instruments juridiques qui sont mis à leur disposition pour nouer des collaborations intercommunales, en procédant à une refonte de la loi qui institue les 45 communes du canton de Genève: la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC ; rs/GE B 6 05).

Si les compétences confiées aux communes genevoises sont aujourd'hui diluées dans de nombreux lois et règlements cantonaux, classés au recueil systématique de la législation genevoise selon la politique publique qu'elles concernent, les moyens juridiques dont disposent les municipalités pour les mettre en œuvre, seules ou de manière conjointe, sont réunis dans la LAC.

Premier volet de cette refonte, le présent projet de loi, élaboré en étroite collaboration avec l'Association des communes genevoises (ACG), s'intéresse précisément à ces instruments, en prévoyant de les consacrer dans une loi qui leur est propre. Si cette option a été préférée à celle consistant à intégrer un nouveau chapitre dans la LAC, c'est qu'elle présente non seulement l'avantage d'épurer le texte fondateur des communes en sortant presque toutes les dispositions légales actuellement consacrées à l'intercommunalité, mais surtout de poser un cadre clair aux « institutions autonomes communales et intercommunales de droit public ». En effet, si les institutions décentralisées cantonales de droit public sont régies par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017 (LOIDP; rs/GE A 2 24), les principes de gouvernance auxquels sont assujetties les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public relèvent principalement des bases juridiques qui les fondent.

Malgré le fait qu'une ou plusieurs communes puissent librement décider de doter une entité d'un patrimoine affecté à la réalisation de tâches publiques ou d'intérêt public, la constitution d'une fondation et l'adoption de ses statuts nécessitent une loi formelle votée par le Grand Conseil. Cette situation place d'ailleurs les fondations « à vocation communale » sur un pied d'inégalité par rapport aux groupements intercommunaux, lesquels ont également pour vocation la réalisation de tâches publiques par l'entremise d'une corporation de droit public. Or, pour être constitués, ceux-ci

n'impliquent, selon les dispositions de la LAC, que l'assentiment des conseils municipaux concernés, qui se prononcent par le biais d'une délibération (selon l'art. 30, al. 1, lettre u LAC). Le présent projet de loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public (LIACI) a ainsi non seulement pour objectif de poser un cadre juridique clair et cohérent pour l'ensemble des institutions autonomes communales et intercommunales, mais également de confier davantage de responsabilité aux communes dans la gestion de ces entités. Il répond surtout au besoin de clarifier et d'homogénéiser le processus de leur constitution, de fixer un mécanisme général de surveillance de ces structures et d'en assurer un fonctionnement efficace.

En ce sens, le présent projet de loi régit les modalités et conditions de constitution de telles institutions et définit les règles minimales applicables à leur fonctionnement, aux membres de leurs organes, à leur régime financier et à leur surveillance. Après un rappel de la situation actuelle de ces institutions et des principes généraux du droit suisse qui les visent (I), l'exposé des motifs présentera les caractéristiques principales du présent projet de loi (II), puis commentera chaque disposition de manière détaillée (III).

I. INTRODUCTION

A. Etat actuel des institutions communales autonomes et des institutions intercommunales à Genève

A ce jour, les communes genevoises ont créé, avec l'approbation du Grand Conseil, plus d'une cinquantaine de « fondations d'intérêt public communal » (selon la terminologie de la LAC), dont une demi-douzaine de fondations intercommunales. La plupart de ces entités, qu'il est préférable de dénommer « fondations communales de droit public », sont des fondations immobilières destinées à la création et à l'administration de logements, majoritairement à vocation sociale. Certaines d'entre elles sont cependant actives dans d'autres politiques publiques du ressort des communes, telles que la petite enfance, l'aide aux personnes âgées, la culture, le sport, l'accueil d'entreprises artisanales ou industrielles, ou encore le développement économique.

De son côté, le canton a institué 4 « fonds intercommunaux », sous forme de fondations de droit public, qui intéressent directement les communes et dont la gestion est principalement assurée par les représentants des communes. Il s'agit de structures destinées à collecter et redistribuer des ressources financières affectées à l'exécution d'autres tâches publiques, à

savoir l'aménagement du territoire (p. ex. Fonds intercommunal d'équipement (FIE) ou Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)) ou les infrastructures d'équipement (Fonds intercommunal d'assainissement (FIA)). Le « Fonds intercommunal » (FI) sert quant à lui de « vase de compensation » pour la péréquation intercommunale.

Par ailleurs, les communes ont constitué une trentaine de groupements intercommunaux dédiés à la réalisation conjointe de compétences portant principalement sur les infrastructures sportives, la voirie, la protection civile, les sapeurs-pompiers volontaires, la petite enfance ou encore l'exploitation d'un centre scolaire. Il s'agit dans la plupart des cas de groupements localisés, regroupant un petit nombre de communes. Trois groupements de grande taille, dont la quasi-intégralité des communes genevoises sont membres, ont été constitués dans le périmètre de l'ACG, qui en accompagne la gestion opérationnelle et en assume la gestion administrative et financière (Centre intercommunal des déchets carnés (CIDEDEC), Service intercommunal informatique de l'ACG (SIACG) et Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP)). Certains de ces groupements sont d'ailleurs prévus par la législation cantonale relative à leur domaine d'activité.

Enfin, en 2020, le groupement intercommunal chargé de la défense contre l'incendie (groupement SIS), dans le cadre de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers, du 30 octobre 2020 (LPSSP; rs/GE F 4 05), a été constitué par les communes. Ce groupement présente les particularités suivantes : les communes genevoises (à l'exception de Céligny) ont l'obligation légale d'y adhérer; le conseil du groupement est doté de compétences équivalentes à celles d'un conseil municipal. Ses délibérations peuvent, donc, faire l'objet d'un référendum au niveau intercommunal.

B. Principes généraux du droit régissant la constitution d'institutions communales autonomes et/ou intercommunales

Ce bref panorama des entités de droit public liées aux communes permet de poser 2 constats quant à la fonction de ces institutions. D'une part, ces entités représentent une forme d'organisation administrative décentralisée, expressément choisie et conçue pour confier la réalisation d'une tâche publique à un « opérateur » qui, tout en étant placé sous le contrôle communal, bénéficie d'une expertise spécialisée et est doté d'une certaine autonomie. D'autre part, ces entités constituent des véhicules juridiques pour la mise en œuvre conjointe de tâches communales : elles sont les vecteurs de l'intercommunalité structurée.

Ces institutions relèvent de choix organisationnels propres aux communes. Elles participent donc au principe de l'autonomie communale, protégé au niveau constitutionnel (art. 50 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), et art. 132 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00)). Toutefois, le recours à ces formes décentralisées d'organisations publiques doit respecter des principes généraux (pour partie d'origine constitutionnelle) du droit suisse régissant l'organisation administrative. La création d'institutions publiques décentralisées est dès lors soumise à l'exigence d'une base légale (formelle), au principe de la spécialité et à l'instauration d'un système de surveillance (Moor Pierre/Bellanger François/Tanquerel Thierry, *Droit administratif*, Volume III : L'organisation des activités administratives. Les biens de l'Etat, 2^e éd., Berne 2018, p. 283 ss).

Dans la mesure où l'organisation des communes est nécessairement régie par le droit cantonal, les principes précités impliquent que le canton fixe, par une loi, le cadre dans lequel les communes peuvent constituer des entités autonomes – communales ou intercommunales. En d'autres termes, il incombe au canton de définir la liste des « véhicules » juridiques à disposition des communes pour décentraliser l'exercice de certaines tâches ou pour structurer la coopération intercommunale. Plus prosaïquement encore, il appartient au canton de mettre à disposition des communes une « boîte à outils », assortie d'un « mode d'emploi » minimal encadrant le fonctionnement de ces « outils ». L'utilisation concrète de cette « boîte à outils » est ensuite du ressort propre des communes. Le principe démocratique exige que la constitution des institutions communales autonomes ou intercommunales fasse l'objet d'une décision adoptée par l'organe délibératif ordinaire des communes, à savoir les conseils municipaux dans le régime genevois. Les délibérations des conseils municipaux adoptées à cet effet étant sujettes au référendum populaire facultatif (art. 77 ss Cst-GE et art. 29, al. 2 LAC), elles tiennent lieu à leur tour de loi formelle, au niveau communal (cf. p. ex. TF, Arrêt 1C_427/2020 du 25.03.2021, cons. 7.2.2).

C. Cadre constitutionnel et légal actuel en droit genevois : fragmentation et lacunes

La Cst-GE promeut la collaboration intercommunale (art. 136). Elle prévoit que la loi doit, d'une part, définir les mécanismes de cette collaboration et, d'autre part, garantir le contrôle démocratique des structures intercommunales. Ces prescriptions confortent donc les principes généraux rappelés ci-dessus.

En revanche, la Cst-GE actuelle est muette au sujet des institutions communales autonomes que représentent les fondations communales de droit public, sauf à les exempter de requérir l'approbation du parlement par voie législative, en cas d'aliénation d'immeubles « à des personnes physiques ou morales autres que les personnes morales de droit public » (art. 98).

Les dispositions de rang légal qui s'intéressent aux institutions créées par les communes sont en l'état peu nombreuses et largement lacunaires :

- Les fondations communales de droit public ne sont appréhendées que par 2 articles de la LAC, qui se limitent aux modalités de création de ces institutions, en exigeant tout d'abord une délibération de la (ou des) commune(s) fondatrice(s) (art. 30, al. 1, lettre t), puis l'approbation du Grand Conseil (art. 93), qui statue sous forme de loi en ratifiant également les statuts desdites fondations. Ces exigences de forme perpétuent le principe qui était posé par la loi sur les fondations de droit public, du 15 novembre 1958 (LFond), qui a été abrogée par la LOIDP. Aucune règle légale générale ne régit l'organisation, le fonctionnement ou encore la surveillance des fondations communales de droit public. Le contrôle de ces questions est effectué par le Grand Conseil, lorsqu'il approuve les statuts des fondations communales.
- L'expérience a montré que l'exigence de l'approbation par le Grand Conseil alourdit excessivement le processus, sans être constitutionnellement nécessaire. Chaque modification des statuts des fondations communales, même si elle ne se rapporte qu'à un enjeu d'organisation interne minime, doit faire l'objet d'une nouvelle approbation par une loi du Grand Conseil. Ces ratifications, même si elles sont votées en procédure simplifiée (« extraits »), encombrant inutilement le Grand Conseil.
- Les groupements intercommunaux font l'objet de 11 articles dans la LAC actuelle (art. 51 à 60A, auxquels on peut ajouter l'art. 30, al. 1, lettre u, qui exige également une délibération du conseil municipal pour la création d'un groupement et l'adoption de ses statuts, la modification de ceux-ci ou encore l'adhésion de la commune à un groupement existant). Ce cadre demeure sommaire. En particulier, il ne dit rien des obligations des membres des organes.
- La seule institution intercommunale qui est régie en l'état dans la LAC est la « communauté de communes » (art. 61 à 76). Cette institution a été imaginée comme une forme renforcée de rapprochement intercommunal, puisqu'elle attribue au conseil de communauté des compétences délibératives exposées au référendum facultatif intercommunal, privant en

conséquence les conseils municipaux des communes membres des compétences correspondantes, s'agissant du domaine d'activité de la communauté. Même s'il avait été conçu en 2015, à la demande d'un groupe de communes qui souhaitaient procéder à un tel rapprochement, cet instrument est demeuré depuis lors lettre morte. Il paraît aujourd'hui irréaliste qu'il puisse répondre à un intérêt concret des communes.

L'un des problèmes majeurs du cadre légal actuel réside dans l'absence de mécanisme général de surveillance des institutions autonomes communales ou intercommunales. Bien que les communes soient constitutionnellement placées sous la surveillance du canton (art. 137 Cst-GE), ce dernier ne dispose d'aucun pouvoir de surveillance ou d'intervention à l'égard des groupements intercommunaux ou des fondations de droit public (inter-)communales, sauf lorsqu'une loi spéciale lui réserve un droit de regard. Si la relation de base entre chaque commune et les institutions qu'elle crée ou auxquelles elle adhère instaure une certaine forme de surveillance, le défaut de bases légales claires limite toutefois l'étendue et la portée de cette surveillance, la rendant insuffisante.

Plus globalement, il ressort de ce qui précède que le cadre législatif actuel relatif aux entités communales décentralisées ou intercommunales est fragmenté et matériellement lacunaire. Les différentes dispositions sont éparpillées, ce qui rend leur application complexe et peu cohérente. Cette situation entrave l'efficacité et la clarté nécessaires au bon fonctionnement des structures intercommunales. Afin de pallier ces lacunes, il apparaît essentiel d'établir une loi générale regroupant et standardisant l'ensemble des règles applicables aux entités communales autonomes ou intercommunales, tout en laissant aux communes une marge d'organisation utile pour configurer leurs institutions en fonction des besoins et des circonstances. Le présent projet de loi vient remédier à cette situation en constituant ce cadre. Il regroupe et standardise les différentes dispositions existantes en un corpus unique, cohérent et transparent, permettant ainsi de gérer les fondations et les groupements communaux et intercommunaux avec plus de clarté et une gouvernance renforcée, suivant une logique similaire à celle de la LOIDP, qui régit les institutions de droit public cantonales.

Le présent projet de loi constitue également l'occasion de supprimer les communautés de communes, puisque cet outil d'intercommunalité n'a, en réalité, jamais été utilisé.

II. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU PRÉSENT PROJET DE LOI

A. Structure

Le présent projet de loi est divisé en 6 titres. Pour commencer, les catégories d'institutions autonomes communales et intercommunales de droit public (ci-après : institutions) sont définies (titre I). Sur cette base, le présent projet de loi s'intéresse en premier lieu aux caractéristiques principales et aux modalités de création (respectivement d'évolution) des institutions imposées par une loi (titre II), puis à celles dont la création ne repose que sur la volonté des communes (titre III). Cette structure suit l'ordre de la hiérarchie des normes, en traitant tout d'abord les institutions que le canton estime nécessaire de créer en obligeant les communes à y participer.

Le présent projet de loi se poursuit par l'énoncé des dispositions communes à l'ensemble des institutions (titre IV), à savoir les modalités d'acquisition de la personnalité juridique (chapitre I), les organes nécessaires (chapitre II), les conditions de désignation et les obligations des membres des organes (chapitre III), le régime financier (chapitre IV) et quelques dispositions diverses (chapitre V).

La surveillance par les autorités communales et cantonales sur les institutions fait l'objet d'un titre propre (titre V), dont les règles s'appliquent de manière indifférenciée à toutes les institutions.

Les dispositions finales et transitoires (titre VI) régissent la prise d'effet du présent projet de loi et son incidence sur les lois spéciales et sur les statuts en vigueur. Ce titre comporte aussi les adaptations qu'il est nécessaire d'apporter à d'autres lois.

B. Articulation loi générale – lois spéciales et/ou statuts des institutions

En sa qualité de loi générale, le présent projet de loi offre une flexibilité importante aux communes, en leur permettant d'adopter des solutions sur mesure dans la plupart des domaines. Cette approche s'illustre par la diversité des instruments juridiques et organisationnels, adaptés à leurs besoins spécifiques, qui sont mis à leur disposition. Cependant, le présent projet de loi prévoit également un corpus impératif minimal, composé de règles contraignantes directement applicables, garantissant une certaine uniformité et une certaine cohérence dans les fondements de l'organisation des institutions.

Le présent projet de loi ménage également au Grand Conseil la souplesse nécessaire pour créer de nouvelles institutions auxquelles les communes doivent obligatoirement adhérer. La réserve systématique des dispositions prévues par les lois spéciales, mentionnée dans le texte du présent projet de loi (notamment aux art. 3, al. 2, et 11, al. 2), permet d'ajuster les régulations aux spécificités des projets ou des missions concernés. Ainsi, les titres IV et V du présent projet de loi ne s'appliquent qu'à titre supplétif, afin de combler les éventuels vides ou lacunes des lois spéciales.

Enfin, la portée du présent projet de loi à l'égard des lois constitutives et des statuts des institutions existantes fait l'objet de dispositions transitoires. Il est renvoyé à ce sujet aux commentaires de l'article 67, ci-dessous.

III. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Titre I Objet, but et définitions

Dans ce titre sont énoncés l'objet et le but du présent projet de loi (art. 1), ainsi que les définitions des institutions concernées par l'acte (art. 2).

Article 1 Objet et but

Selon l'article 1, le présent projet de loi règle l'organisation des institutions autonomes communales et intercommunales de droit public (al. 1). A cet effet, il institue les instruments nécessaires à la création, à la gestion et à l'organisation, y compris les aspects relatifs à leur surveillance, respectivement à la dissolution et à la liquidation de ces institutions (al. 2). Les institutions visées par le présent projet de loi sont définies à l'article 2.

L'alinéa 1 précise que le présent projet de loi établit les bases pour l'organisation des institutions. Il s'ensuit que :

- **Portée de la loi** : seule l'organisation des institutions est régie par le présent projet de loi. Les objectifs et missions spécifiques assignés à ces institutions sont fixés par des lois spéciales (dans le cas des institutions créées par une loi) et/ou par leurs statuts.
- **Institutions communales ou intercommunales** : la notion exclut explicitement les entités cantonales, recentrant ainsi le périmètre du présent projet de loi sur les institutions communales ou intercommunales.
- **Autonomie des institutions** : par essence, les institutions publiques décentralisées disposent d'une certaine autonomie. Cette autonomie n'empêche cependant pas que certains actes soient soumis à une approbation préalable ou à une ratification par les autorités communales ou cantonales.

- **Institutions de droit public** : le présent projet de loi s'applique exclusivement aux institutions de droit public. Les institutions de droit privé, régies principalement par le droit fédéral (notamment le code civil suisse, du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), et le code des obligations), sont exclues de ce cadre. En conséquence, le présent projet de loi ne traite pas non plus de la manière dont une commune exerce ses droits en tant qu'actionnaire ou membre d'une personne morale de droit privé.

L'alinéa 2 énumère les catégories d'instruments prévues par le présent projet de loi. L'ordre de présentation de ces instruments ne reflète aucune hiérarchie entre eux.

Article 2 Définitions

L'article 2 se conçoit comme une typologie des institutions autonomes. Les définitions matérielles priment sur l'appellation que les institutions revêtent. En effet, le nom de certaines institutions existantes n'évoque pas nécessairement leur nature juridique. Ainsi, le SIACG et le CIDEC sont des groupements intercommunaux et le Fonds intercommunal d'assainissement (FIA) est une fondation.

Cette disposition définit les 2 grandes catégories d'institutions soumises au présent projet de loi et leurs sous-catégories, puis en énonce les caractéristiques principales. Les catégories énoncées (groupements intercommunaux imposés par une loi, fondations communales ou intercommunales imposées par une loi, groupements intercommunaux et fondations communales ou intercommunales créés par une ou plusieurs délibérations communales) n'ont pas qu'un but didactique. L'une ou l'autre catégorie est en effet utilisée pour déterminer le champ d'application de certaines dispositions. Ainsi, les articles 8 et 9, concernant les délibérations du conseil intercommunal et le référendum intercommunal, ne s'appliquent qu'aux groupements intercommunaux imposés par une loi; l'article 28 relatif à l'affectation du bénéfice ne s'applique qu'aux fondations communales ou intercommunales créées par une ou plusieurs délibérations communales.

L'alinéa 1 concerne les institutions créées par une loi cantonale, qui sont de 2 types :

- a) les groupements intercommunaux imposés par une loi, à savoir les corporations de droit public chargées de l'exécution de tâches publiques auxquelles les communes doivent obligatoirement adhérer. A ce jour, il n'existe que l'exemple du groupement SIS, prévu par la LPSSP. Cette loi prévoit que toutes les communes genevoises sont tenues de participer audit groupement, à l'exception de la commune de Céligny (art. 7, al. 2);

- b) les fondations communales ou intercommunales imposées par une loi, soit les institutions de droit public chargées de l'exécution de tâches publiques dont la mise en œuvre incombe principalement ou totalement aux communes ou intéresse essentiellement ces dernières. En l'état, il s'agit des fonds intercommunaux dédiés à la gestion des ressources de la péréquation financière intercommunale (Fonds intercommunal institué par la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI; rs/GE B 6 08)) ou servant à la gestion mutualisée de ressources affectées au financement de tâches d'équipement (*lato sensu*) du ressort des communes (Fonds intercommunal d'assainissement (FIA) institué par la loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (LEaux-GE; rs/GE L 2 05)); Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU) institué par la loi éponyme; Fonds intercommunal d'équipement (FIE) institué par la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD; rs/GE L 1 35).

L'alinéa 2 concerne les institutions créées par une ou plusieurs délibérations communales, avec là aussi 2 types d'institutions à distinguer :

- a) les groupements intercommunaux « ordinaires », à savoir les corporations de droit public par lesquelles 2 ou plusieurs communes unissent leurs efforts en vue d'assurer en commun des tâches publiques ou d'intérêt public. On trouve de tels groupements, par exemple, dans les domaines des équipements sportifs (groupement intercommunal Sous-Moulin, groupement intercommunal Marc Burdet, groupement intercommunal Centre sportif Laconnex, etc.), de la voirie, des compagnies de pompiers volontaires (p. ex. groupement intercommunal du corps de lutte contre le feu, groupement intercommunal Centre régional d'intervention 2021, etc.) ou de la protection civile (p. ex. ORPC Lac, ORPC Lancy-Cressy, ORPC Sous-Moulin, etc.);
- b) les fondations communales et intercommunales, soit les institutions de droit public créées par une ou plusieurs communes et qui sont dotées d'un patrimoine affecté à la réalisation de tâches publiques ou d'intérêt public. La plupart des fondations communales de droit public sont dédiées à la création et à la gestion de logements (p. ex. Fondation immobilière de la Ville de Veyrier, Fondation immobilière de la Ville de Carouge, Fondation communale immobilière de Collonge-Bellerive, etc.), mais on en trouve aussi dans le domaine de la petite enfance (p. ex. Fondation pour l'enfance de la Ville d'Onex, Fondation communale de Versoix pour la petite enfance, etc.) ou les personnes âgées (p. ex. Fondation Bon-Séjour de la Ville de Versoix, Fondation communale pour le logement de

personnes âgées à Lancy) et de la culture (p. ex. Fondation du Grand-Théâtre de Genève, Fondation d'art dramatique de Genève), ainsi que dans le domaine des équipements sportifs (p. ex. Fondation des Evaux).

Titre II Institutions créées par une loi

Ce titre traite de l'organisation et du fonctionnement des institutions créées par une loi. Il se compose de 2 chapitres distincts :

- le chapitre I, qui porte sur les groupements intercommunaux créés par une loi;
- le chapitre II, qui traite des fondations communales ou intercommunales également instituées par voie législative.

Chaque chapitre pose les bases juridiques et organisationnelles de ces institutions en définissant :

1. les principes fondamentaux (art. 3 et 11), posant les objectifs et les missions de ces institutions;
2. les modalités de création et d'adoption des statuts de ces institutions (art. 4 et 12), encadrant juridiquement leur mise en place;
3. les organes de ces institutions (art. 5 et 13);
4. les ressources financières de ces institutions (art. 6 et 14), incluant les mécanismes de financement et les contributions des parties prenantes;
5. la capacité d'emprunt de ces institutions (art. 7 et 15), précisant les conditions et les limites des engagements financiers;
6. les règles relatives à la dissolution et à la liquidation (art. 10 et 16), garantissant une gestion ordonnée en fin de vie de ces institutions.

S'agissant spécifiquement des groupements intercommunaux, des dispositions particulières sont prévues concernant la prise de décision au sein du conseil intercommunal (art. 8) et les mécanismes de contrôle démocratique (art. 9), destinés à garantir la transparence et la légitimité des décisions prises.

Chapitre I Groupement intercommunal imposé par une loi

Article 3 Principe

Principe de l'adhésion obligatoire (al. 1) : cet alinéa établit que, pour garantir une exécution efficace des tâches, dépassant les capacités individuelles des communes, l'adhésion à un groupement intercommunal peut être rendue obligatoire par une loi. Il s'agira soit de la loi qui régit une

politique publique déterminée et prescrit les formes d'organisation administratives nécessaires à sa mise en œuvre (exemple déjà cité de la LPSSP, qui prévoit le groupement SIS), soit d'une loi *ad hoc* centrée sur la création d'un groupement précis. Cette disposition repose sur l'idée que certaines missions d'intérêt public nécessitent une action coordonnée entre plusieurs communes, voire de l'ensemble des communes genevoises. Ce mécanisme reflète une approche pragmatique, visant à répondre aux besoins collectifs par des efforts conjoints.

Primauté des lois spéciales et application supplétive du présent projet de loi (al. 2) : en précisant que le groupement est régi principalement par les dispositions de la loi spéciale, l'alinéa 2 consacre la flexibilité du cadre législatif. Cette approche permet d'adapter les régulations aux spécificités des projets ou des tâches visés. Les titres IV et V du présent projet de loi s'appliquent uniquement à titre supplétif, pour compléter les éventuels silences ou lacunes de la loi spéciale. Cela garantit une harmonisation et une cohérence au sein du cadre législatif, tout en permettant une adaptation des structures aux particularités des domaines de l'action publique.

Participation du canton (al. 3) : l'alinéa 3 ouvre la possibilité d'une participation du canton dans ces groupements intercommunaux, en précisant les modalités de cette participation. L'implication du canton peut se rapporter à la gouvernance, au financement ou à l'accompagnement de la mise en œuvre des missions attribuées au groupement. Les modalités de cette intervention doivent être fixées dans la loi spéciale, dès lors que l'intervention du canton constitue une limitation à l'autonomie communale.

Article 4 Création du groupement intercommunal, adoption et modification des statuts

Cet article définit les étapes clés de la création, de l'adoption et de la modification des statuts des groupements intercommunaux obligatoires, en encadrant clairement les rôles respectifs du Conseil d'Etat, de l'ACG et des communes concernées. Il s'agit, pour l'essentiel, de la reprise des mécanismes prévus à l'article 60A, alinéas 2, 3, 4 et 5 LAC.

Initiative communale et implication du Conseil d'Etat (al. 1) : dans l'esprit de la garantie de l'autonomie communale, l'initiative de la création d'un tel groupement doit, sinon émaner des communes concernées, du moins résulter d'une réflexion approfondie avec les communes. La création d'un groupement obligatoire ne saurait leur être imposée unilatéralement par le canton, sans processus préparatoire. L'alinéa 1 prévoit dès lors que les projets de loi tendant à la création de groupements obligatoires ne peuvent être présentés par le Conseil d'Etat que suite à une proposition émanant de

l'assemblée générale de l'ACG. Cette proposition devra avoir été acceptée par l'organe précité, selon la procédure décrite dans les statuts et le règlement interne de l'ACG. Si le groupement en question n'est destiné à comprendre que certaines communes, seules ces dernières prendront part au vote au sein de l'ACG (al. 4).

Adoption des statuts initiaux pour les groupements regroupant la majorité des communes du canton (al. 2) : l'alinéa 2 décrit la procédure applicable à l'adoption des statuts initiaux, en prévoyant ici aussi un vote de l'assemblée générale de l'ACG, selon la procédure topique de cette association, si le groupement regroupe la majorité des communes. En effet, faire adopter les statuts par toutes les communes, selon la procédure prévue pour les groupements normaux, serait trop lourd et facteur potentiel de blocages vains. C'est ainsi la solution introduite dans la LAC par la loi 12381 du 25 janvier 2019 modifiant la LAC (Groupement de 30 communes ou plus) qui a été reprise, à la différence près que le nombre de 30 a été revu à la baisse et qu'il a été choisi de parler de la majorité des communes, soit 23 au minimum. De plus, et comme pour les groupements ordinaires, ces statuts initiaux devront être approuvés par le Conseil d'Etat (cf. art. 53 LAC).

Modification des statuts (al. 3) : la modification ultérieure des statuts se fera selon les règles propres du groupement intercommunal.

Article 5 Organes

Cette disposition énumère les organes obligatoires du groupement intercommunal, à savoir le conseil intercommunal et l'organe de révision (lettres a et b). La loi spéciale et/ou les statuts de l'institution peuvent instituer d'autres organes, ou en tout cas prescrire une organisation interne plus détaillée des groupements (lettre c).

Article 6 Contributions annuelles des communes membres

Cet article énonce les obligations des communes en matière de contribution aux charges de fonctionnement du groupement, ainsi que leur responsabilité quant aux dettes de celui-ci.

Prise en charge des charges financières par les communes (al. 1) : l'alinéa 1 impose aux communes membres du groupement intercommunal de contribuer financièrement aux charges de fonctionnement du groupement, à l'instar des règles prévues pour le groupement intercommunal créé par des délibérations communales. Les charges que les communes doivent ainsi financer sont calculées après déduction des revenus générés par les activités du groupement intercommunal, ainsi que des subventions, dons ou legs

perçus par ce dernier. Cette disposition vise à garantir la viabilité financière du groupement. Elle se limite au principe de l'obligation de contribuer. La répartition de cette obligation entre les communes membres est régie par la loi qui impose le groupement intercommunal, ou à défaut par les statuts du groupement.

Inscription des contributions au budget communal (al. 2) : l'alinéa 2 érige les contributions financières des communes, telles que décidées par le conseil intercommunal du groupement, en charges liées pour les budgets respectifs des communes membres. Cela signifie que ces contributions sont obligatoires et que les conseils municipaux ne sont pas habilités à les refuser ou à les réduire. La restriction de l'autonomie des communes qui en résulte s'explique par le fait que la décision du conseil du groupement adoptant le budget est assujettie à un mécanisme de référendum intercommunal, en application de l'article 130 Cst-GE (cf. art. 9 ci-après; ce mécanisme a été repris de l'actuel art. 60A, al. 7 à 10 LAC).

Responsabilité subsidiaire des communes (al. 3) : l'alinéa 3 établit que les communes membres assument une responsabilité subsidiaire en cas de dettes du groupement intercommunal. Elles répondent solidairement des dettes, sauf si une autre règle a été prévue dans la loi constitutive ou dans les statuts du groupement. La responsabilité subsidiaire signifie que les créanciers du groupement ne peuvent se retourner contre les communes qu'après épuisement des ressources propres du groupement intercommunal. Le principe de solidarité entre les communes, posé par la dernière phrase, implique que chaque commune peut être tenue de couvrir l'ensemble de la dette; mais ce principe n'est pas impératif: la loi spéciale ou les statuts du groupement intercommunal peuvent prévoir que la responsabilité des communes membres est limitée, par exemple à une quote-part des dettes du groupement proportionnelle à la part des contributions annuelles (selon l'al. 1) qui incombait à chaque commune.

Article 7 Emprunts

Pour doter le groupement intercommunal d'une autonomie opérationnelle effective, et à défaut de lui attribuer initialement obligatoirement un capital de dotation, il importe de lui conférer la capacité d'emprunter par décision de son organe suprême, qui réunira des représentants de toutes les communes.

Contrairement aux groupements intercommunaux « ordinaires », les délibérations financières du groupement intercommunal imposé par une loi ne devront pas être approuvées par les conseils municipaux des communes concernées. Cela est possible du fait de la légitimité démocratique dont jouissent les délibérations du conseil intercommunal d'un tel groupement, en

raison de leur assujettissement au référendum facultatif intercommunal (cf. art. 9 ci-après).

Article 8 *Délibérations du conseil intercommunal*

Pour doter le groupement intercommunal, regroupant un nombre conséquent de communes, d'une autonomie opérationnelle effective, l'article 8 confie au conseil d'un groupement imposé par une loi des compétences équivalentes à celles qui sont confiées aux conseils municipaux par l'article 30, alinéa 1 LAC. Ces compétences s'exercent sous forme de délibération *stricto sensu*, en ce que ces décisions sont assujetties au référendum facultatif (art. 9; cf. également art. 29, al. 2 LAC). Cette disposition reprend l'actuel article 60A, alinéa 6 LAC.

Article 9 *Référendum intercommunal*

L'article 9 reprend le mécanisme de référendum populaire facultatif ouvert au niveau intercommunal contre les délibérations du conseil intercommunal du groupement ainsi qu'à ses délibérations budgétaires qui figure à l'article 60A, alinéas 7, 8 et 9 LAC. Pour mémoire, cette forme particulière d'exercice des droits politiques à l'échelon intercommunal, permise par l'article 130 Cst-GE, a été introduite dans la LAC en 2020 par la loi 12620, soit en marge de la création du groupement SIS. Il est renvoyé pour le surplus à l'exposé des motifs du PL 12620, dont les explications demeurent intégralement pertinentes, sous les 2 réserves suivantes. D'une part, l'alinéa 3 de l'article 9 ne reprend pas la dernière phrase de l'alinéa 9 de l'article 60A LAC, qui indique que, dans le cadre de la procédure de votation référendaire, les prérogatives des conseils municipaux sont assumées par l'organe délibératif du groupement, celles des exécutifs municipaux par son organe exécutif et celles qui relèvent des maires par sa présidente ou son président. Cette précision n'est en effet pas indispensable dans la loi et pourra, au besoin, être reprise par voie réglementaire. D'autre part, l'alinéa 4 de l'article 9 s'écarte légèrement de l'alinéa 10 de l'article 60A LAC, pour ce qui a trait de la prise en charge des frais des opérations de votes : le renvoi par analogie aux articles 80 et 81, alinéa 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP; rs/GE A 5 05), signifie que les frais des votations portant sur un référendum intercommunal peuvent être mis à la charge du groupement intercommunal, plutôt que des communes qui en sont membres.

Article 10 *Dissolution et liquidation*

Exigences liées à la dissolution (al. 1) : la dissolution d'un groupement intercommunal imposé par une loi nécessite l'abrogation ou la modification de cette dernière par le Grand Conseil; cette exigence découle du principe du parallélisme des formes, exigeant que la décision de dissolution respecte les mêmes modalités législatives que celles qui ont conduit à la création du groupement.

Modalités préalables au vote du Grand Conseil (al. 2) : la loi spéciale ou les statuts du groupement intercommunal peuvent prévoir des modalités préalables détaillées avant l'intervention du Grand Conseil, soit par exemple un vote du conseil intercommunal pris à la majorité qualifiée.

Liquidation (al. 3) : la loi spéciale ou les statuts du groupement intercommunal doivent prévoir la procédure de liquidation en cas de dissolution, et les règles concernant la répartition des actifs ou des dettes après liquidation (cf. art. 31, al. 1, lettre k, du présent projet de loi).

Chapitre II **Fondation communale ou intercommunale imposée par une loi**

Ce chapitre constitue le pendant du chapitre précédent dédié aux groupements intercommunaux, en adaptant ses principes aux fondations communales et intercommunales. Les règles relatives à la création, à l'adoption et à la modification des statuts (art. 12), aux organes (art. 13), ainsi qu'à la dissolution et à la liquidation des entités concernées (art. 16), sont calquées sur celles applicables aux groupements intercommunaux imposés par une loi.

Article 11 *Principe*

Institution de fondations communales ou intercommunales (al. 1) : cet alinéa permet à la loi – et donc au Grand Conseil – de créer une fondation de droit public communale. Cela peut se produire lorsqu'il se justifie que l'exécution d'une tâche publique intervienne au niveau des communes, en regard des critères d'attribution des tâches posés par l'article 133 Cst-GE, mais qu'il est plus opportun de confier la tâche à une institution autonome, spécialisée. L'institution en question peut dépendre d'une seule commune, alors même que son action présente un intérêt plus général, comme par exemple dans le domaine de la culture. Mais, si la tâche concerne la majorité ou l'ensemble des communes genevoises et touche à leur intérêt collectif, la création d'une institution de caractère intercommunal est intéressante,

puisqu'elle permet une gestion coordonnée et optimisée des ressources pour des besoins communs (p. ex. dans le domaine social, comme l'accueil parascolaire). Cela vaut en particulier pour la gestion des fonds collectant et redistribuant des ressources financières affectées à des domaines tels que l'aménagement du territoire (p. ex. FIE ou FIDU), les infrastructures d'équipement (FIA) ou encore servant de « vase de compensation » pour la péréquation intercommunale (FI).

Le choix entre la forme de la fondation intercommunale de droit public et le groupement intercommunal devra s'opérer principalement en fonction de la caractéristique originaire des fondations, considérée comme un « patrimoine organisé » : typiquement, les entités dont la mission consiste essentiellement à collecter et redistribuer des ressources (financières) correspondent à la notion de fondation. A l'opposé, les entités dont l'action se concentre sur l'organisation de prestations à la population se caractérisent plutôt comme des groupements. Mais la ligne de démarcation entre fondations et groupements intercommunaux n'est pas stricte et absolue, comme le montre le répertoire des institutions existantes. Le présent projet de loi n'entend pas imposer une catégorisation plus rigoureuse.

Primauté des lois spéciales et application supplétive de la loi-cadre (al. 2) : à l'instar des groupements intercommunaux imposés par une loi, les fondations communales ou intercommunales imposées par une loi sont régies principalement par les dispositions des lois spéciales qui les instituent. Les titres IV et V du présent projet de loi s'appliquent uniquement à titre supplétif.

Participation du canton (al. 3) : l'alinéa 3 prévoit, comme pour les groupements intercommunaux (art. 3 al. 3), la possibilité d'une participation du canton dans les fondations communales ou intercommunales imposées par une loi.

Article 12 Création de la fondation communale ou intercommunale, adoption et modification des statuts

Cette disposition institue un régime parallèle à celui de l'article 4, relatif aux groupements imposés par la loi, en adaptant ce cadre aux fondations intercommunales.

Initiative communale et implication du Conseil d'Etat (al. 1 et 2) : comme pour les groupements intercommunaux imposés par une loi, l'initiative pour la création d'une fondation communale ou intercommunale doit, sinon émaner de la ou des communes concernées, du moins résulter d'un processus qui aura impliqué ces communes. Une telle fondation ne

saurait être imposée unilatéralement par le canton, sans processus préparatoire. Dès lors, à l'instar de l'article 4, alinéa 1, l'alinéa 2 de l'article 12 prévoit que de tels projets de loi ne peuvent être présentés par le Conseil d'Etat que suite à une proposition émanant de l'assemblée générale de l'ACG. Cette proposition devra avoir été acceptée par l'organe précité, selon la procédure décrite dans les statuts et le règlement interne de l'ACG. Si la fondation intercommunale n'est destinée à comprendre que certaines communes, seules ces dernières prendront part au vote au sein de l'ACG (al. 4).

Dans le même esprit, l'alinéa 1 prévoit que la création d'une fondation communale ancrée dans une loi doit émaner sinon d'une initiative de la commune concernée, du moins d'une proposition à laquelle cette commune a souscrit.

Adoption des statuts initiaux (al. 3) : toujours dans la perspective de l'autonomie communale, les statuts initiaux d'une fondation intercommunale imposée par une loi seront adoptés séparément, dans le cadre des dispositions organiques de la loi. L'adoption des statuts initiaux des fondations intercommunales est du ressort de l'ACG. Pour les fondations « mono-communales », les statuts seront adoptés par le conseil municipal de la commune concernée. Dans les 2 cas, les statuts requerront l'approbation du Conseil d'Etat, qui statuera en légalité et vérifiera ainsi que les statuts respectent les points fixés au niveau de la loi.

Il convient de souligner ici que la solution ainsi proposée, qui n'attache pas les statuts à la loi créant la fondation, correspond à la règle déjà connue de l'article 12, alinéa 1 LOIDP pour les établissements et fondations cantonaux de droit public : par principe, les statuts sont approuvés par le Conseil d'Etat et non pas (ou plus) par le Grand Conseil.

Modification des statuts (al. 4) : comme pour les groupements intercommunaux imposés par une loi, la modification ultérieure des statuts se fera selon les règles propres de la fondation, et sans nécessiter une nouvelle intervention du Grand Conseil. Cela est possible dès lors que l'adoption initiale des statuts n'incombe pas au Grand Conseil et que, pratiquement, les statuts initiaux ne sont pas annexés à la loi créant la fondation en question.

Article 13 Organes

L'article 13 est le pendant de l'article 7. Il se limite à énoncer les organes principaux dont les fondations communales ou intercommunales imposées par une loi doivent être dotées. La loi qui les crée et les statuts peuvent au

besoin instituer d'autres organes, ou en tout cas prescrire une organisation interne plus détaillée des fondations.

Articles 14 et 15 Ressources financières et emprunts

La question du financement des fondations peut recevoir des réponses variées en fonction de leurs caractéristiques. Toutes les fondations de droit public ne disposent pas d'un capital de dotation significatif. Cela n'est, par exemple, pas nécessaire pour les fonds à fonction distributive ou péréquative. Certaines fondations bénéficient de subventions, tandis que d'autres sont financées par des taxes. Le système des contributions récurrentes des communes, typique des groupements, peut également se retrouver dans certaines fondations. De cas en cas, les sources de financement sont déterminées par la loi spéciale ou par les statuts (art. 14, al. 1).

Dans ce cadre, les fondations communales ou intercommunales imposées par une loi peuvent emprunter, à l'instar des fondations communales de droit public « ordinaires » (cf. art. 27) et sous réserve que leurs statuts le permettent. En pareil cas, les statuts doivent préciser les conditions et les compétences nécessaires à l'autorisation de telles opérations (art. 15).

A la différence des groupements intercommunaux, les fondations communales ou intercommunales répondent seules des obligations qu'elles contractent, notamment de celles relatives aux emprunts. Les communes ne sont pas légalement responsables de ces engagements à titre subsidiaire. Cela n'interdit cependant pas aux communes de se porter garantes de certains engagements d'une fondation (art. 14, al. 3). Ces dernières garanties sont instaurées par voie contractuelle (p. ex. cautionnement) et doivent être autorisées par délibération du Conseil municipal, conformément aux articles 30, alinéa 1, lettres g et h, ainsi qu'à l'article 90, alinéa 1, lettre d LAC.

Article 16 Dissolution et liquidation

Exigences liées à la dissolution (al. 1) : la dissolution d'une fondation communale ou intercommunale imposée par une loi nécessite l'abrogation ou la modification de cette dernière par le Grand Conseil; cette exigence découle du principe du parallélisme des formes, exigeant que la décision de dissolution respecte les mêmes modalités législatives que celles qui ont conduit à la création de la fondation.

Modalités préalables au vote du Grand Conseil (al. 2) : la loi spéciale ou les statuts de la fondation peuvent prévoir des modalités préalables détaillées avant l'intervention du Grand Conseil, soit par exemple un vote du conseil de fondation pris à la majorité qualifiée.

Liquidation (al. 3) : la loi spéciale ou les statuts de la fondation communale ou intercommunale imposée par une loi doivent prévoir la procédure de liquidation en cas de dissolution et les règles concernant la répartition des actifs ou des dettes après liquidation (cf. art. 31, al. 1, lettre k du présent projet de loi).

Titre III Institutions créées par une ou plusieurs délibérations communales

Ce titre traite de l'organisation et du fonctionnement des institutions intercommunales et communales « ordinaires », soit celles qui sont créées par une ou plusieurs communes, par des délibérations de leur conseil municipal.

Il peut également s'agir d'institutions dont l'existence est prévue par une loi, pour autant que cette loi ne fasse pas obligation aux communes d'y participer. On peut citer à titre d'exemple le GIAP, mentionné par les articles 6 et suivants de la loi sur l'accueil à journée continue, du 22 mars 2019 (LAJC; rs/GE J 6 32), comme une structure à laquelle les communes peuvent déléguer leurs responsabilités en la matière, sans y être contraintes.

Le titre III du présent projet de loi se compose de 2 chapitres distincts :

- le **chapitre I**, qui porte sur les groupements intercommunaux et reprend pour l'essentiel les dispositions qui figurent aux actuels articles 51 et ss LAC;
- le **chapitre II**, qui traite des fondations communales ou intercommunales et vient combler l'actuel vide législatif à ce sujet.

Chaque chapitre pose les bases juridiques et organisationnelles de ces institutions, en définissant :

1. **les modalités de création et d'adoption des statuts** (art. 17 et 24), encadrant juridiquement leur mise en place;
2. **les ressources financières** (art. 20 et 26), incluant les mécanismes de financement et les contributions des parties prenantes;
3. **les organes** (art. 19 et 25);
4. **la capacité d'emprunt** (art. 21 et 27), précisant les conditions et les limites des engagements financiers;
5. **les règles relatives à la dissolution et à la liquidation** (art. 23 et 29), garantissant une gestion ordonnée en fin de vie de ces institutions.

S'agissant spécifiquement des fondations communales ou intercommunales, une disposition particulière traite de l'affectation de leur bénéfice (art. 28).

Chapitre I Groupement intercommunal

Article 17 Création du groupement intercommunal, adoption et modification des statuts

Création du groupement intercommunal et adoption des statuts initiaux (al. 1) : le groupement intercommunal est créé par les délibérations adoptées par les conseils municipaux des communes membres en application de l'article 30, alinéa 1, lettre u LAC. Ces délibérations, adoptées par l'autorité délibérative communale (art. 140 Cst-GE) et soumises au référendum facultatif sur le plan communal (art. 77, al. 1 Cst-GE; art. 29, al. 2, et 33, al. 1 LAC), constituent des lois au sens formel (cf. parmi d'autres : TF, Arrêt 1C_427/2020 du 25.03.2021, cons. 7.2.2).

Modification des statuts initiaux pour les groupements intercommunaux regroupant la majorité des communes genevoises (al. 2) : l'alinéa 2 pose une règle spécifique aux groupements intercommunaux de grande taille, tels que le GIAP, comptant donc au moins 23 communes membres. Afin d'éviter qu'une seule commune puisse bloquer la volonté de toutes les autres, cette disposition subordonne la modification des statuts de tels groupements à la majorité des deux tiers des communes, au lieu de l'unanimité. L'approbation communale conserve néanmoins la forme de délibérations des conseils municipaux. Il s'agit ici de la reprise de la solution introduite dans la LAC par la loi 12381 du 25 janvier 2019 modifiant la LAC (Groupement de 30 communes ou plus; art. 52, al. 2 LAC).

Approbation par le Conseil d'Etat (al. 3 et 4) : l'arrêté du Conseil d'Etat qui approuve ces délibérations est un acte de surveillance qui atteste de la régularité desdites délibérations (cf. art. 91, al. 1, lettre g LAC modifié par le présent projet de loi). Il leur confère un caractère exécutoire et boucle ainsi le processus de création de l'institution, respectivement de modification ultérieure des statuts.

Article 18 Adhésion et retrait d'une commune

Adhésion d'une commune à un groupement intercommunal et retrait d'une commune d'un groupement intercommunal (al. 1) : cette disposition reprend l'article 58 LAC et prévoit que l'adhésion ou le retrait à un groupement doit être approuvée par le conseil municipal de la commune concernée conformément à l'article 30, alinéa 1, lettre u LAC.

Accord des autres communes membres (al. 2 et 3) : l'adhésion d'une commune à un groupement intercommunal déjà existant nécessite l'accord des autres communes membres. Toutefois, dans le but d'éviter qu'une commune puisse bloquer l'adhésion d'une autre commune à un groupement regroupant la majorité des communes, ou empêcher son retrait, cette règle ne s'applique pas dans ces cas spécifiques. En effet, les « grands » groupements ne reposent pas sur la logique d'un *animus societatis*; ces structures doivent pouvoir être librement accessibles à toute commune intéressée. A titre d'exemple, l'adhésion d'une commune au GIAP ne requiert pas l'acceptation de toutes communes déjà membres, mais dépend uniquement de l'intérêt de la commune candidate (cf. art 1 des statuts du GIAP).

Article 19 Organes

Cette disposition est le pendant des articles 7 et 13 du présent projet de loi. Il se limite à énoncer les organes principaux dont les groupements doivent être dotés. Les statuts peuvent au besoin instituer d'autres organes, ou en tout cas prescrire une organisation interne plus détaillée des groupements.

Article 20 Contributions annuelles des communes membres

Cet article établit les obligations incombant aux communes en matière de contributions budgétaires et de responsabilité relative aux dettes des groupements. Il reprend des dispositions qui se trouvent actuellement aux alinéas 1 et 4 de l'article 57 LAC.

Contributions financières des communes (al. 1) : cet alinéa impose aux communes membres d'un groupement intercommunal de contribuer financièrement aux charges liées à son fonctionnement, à l'instar de ce qui prévaut pour les groupements intercommunaux imposés par une loi. Ces charges sont calculées après déduction des revenus générés par les activités du groupement, ainsi que des subventions, dons ou legs. Les quotes-parts de contributions incombant aux communes membres doivent être déterminées par les statuts du groupement intercommunal (cf. art. 31, al. 2, lettre a, du présent projet de loi).

Responsabilité subsidiaire et solidaire des dettes (al. 2) : comme l'alinéa 3 de l'article 6 pour les groupements imposés par une loi, l'alinéa 3 de l'article 20 établit que les communes membres assument une responsabilité subsidiaire en cas de dettes du groupement intercommunal. Elles répondent solidairement des dettes du groupement, sauf si une autre

règle a été prévue dans les statuts du groupement (cf. art. 31, al. 2, lettre a, du présent projet de loi).

Article 21 Emprunts

Recours à l'emprunt (al. 1) : pour doter le groupement intercommunal d'une autonomie opérationnelle effective, et à défaut de lui attribuer obligatoirement un capital de dotation, il importe de lui conférer la capacité d'emprunter. Toutefois, comme les communes sont subsidiairement responsables des engagements des groupements intercommunaux (art. 20 du présent projet de loi), tout emprunt expose virtuellement les communes. Dès lors, les communes doivent expressément donner leur aval à l'emprunt envisagé par un groupement intercommunal dont elles sont membres. L'approbation communale prend la forme d'une délibération du conseil municipal, comme aujourd'hui (cf. art. 57, al. 2, première phrase LAC).

Approbation du recours à l'emprunt pour les groupements regroupant la majorité des communes genevoises (al. 2) : en dérogation à l'alinéa 1, l'alinéa 2 ne subordonne pas les emprunts d'un « grand » groupement intercommunal à l'approbation de chacune des communes membres. Il suffit dans ces cas que la majorité des deux tiers des communes approuvent l'emprunt – toujours par une délibération de leur conseil municipal. Cet assouplissement est d'ores et déjà connu de l'actuel article 57, alinéa 2 (deuxième phrase) LAC, suite à la loi 12381 du 25 janvier 2019.

Article 22 Décisions du conseil intercommunal

Contrairement aux décisions des conseils intercommunaux des groupements imposés par une loi, les décisions des conseils intercommunaux des groupements ordinaires ne constituent pas des délibérations assujetties au référendum au sens de la LAC. En d'autres termes, il n'est pas prévu que les droits politiques des citoyens puissent s'exercer à l'échelon intercommunal, dans le cas de groupements qui ne sont pas imposés par une loi. Les décisions prises par chaque commune membre demeurent elles-mêmes assujetties au référendum municipal, dans la mesure où elles prennent la forme de délibérations du conseil municipal (par exemple pour les modifications de statuts – art. 17 – ou la souscription d'emprunts – art. 21 du présent projet de loi – ou encore sur l'approbation des comptes).

Article 23 *Dissolution et liquidation*

Exigences liées à la dissolution (al. 1 et 2) : en application du principe du parallélisme des formes, la dissolution d'un groupement intercommunal requiert une délibération des conseils municipaux de toutes les communes impliquées. Ces délibérations doivent être adoptées et approuvées conformément aux dispositions de la LAC, comme celles qui ont conduit à la constitution du groupement ou à l'adhésion d'une commune à un groupement existant.

Liquidation (al. 3) : les statuts du groupement intercommunal doivent prévoir la procédure de liquidation en cas de dissolution, et les règles concernant la répartition des actifs ou des dettes, après liquidation (cf. art. 31, al. 1, lettre k, du présent projet de loi).

Chapitre II **Fondation communale ou intercommunale**

Comme exposé dans l'introduction au présent projet de loi, les fondations communales (et intercommunales) de droit public étaient anciennement régies par la LFond, abrogée par la LOIDP avec effet au 1^{er} mai 2018. Cette loi se limitait à soumettre la création et la dissolution de telles fondation, de même que l'approbation ou la modification de leurs statuts, à la compétence du Grand Conseil.

A ce jour, la LAC a conservé l'exigence de l'approbation du Grand Conseil requises par la LFond pour la création des fondations de droit public communales. Elle prévoit en effet que ces fondations requièrent tout d'abord une délibération du conseil municipal de la (ou des) commune(s) fondatrice(s), puis soumet cet acte – incluant les statuts de la fondation – à l'approbation du Grand Conseil (art. 30, al. 1, lettre t, et art. 93 LAC). C'est cette exigence qui aboutit à ce que la moindre modification des statuts des fondations communales requiert un projet de loi.

Cela étant, aucune loi ne régit l'organisation et le fonctionnement de ces fondations. L'application analogique des règles du code civil suisse, du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), relatives aux fondations de droit privé ne pourrait constituer un palliatif, ce référentiel étant largement incomplet et même inadéquat compte tenu de la différence de nature et de fonction entre les personnes morales de droit privé et les entités publiques.

Article 24 Création de la fondation communale ou intercommunale, adoption et modification des statuts

L'article 24 du présent projet de loi introduit un changement majeur en supprimant la compétence du Grand Conseil d'approuver la création des fondations communales ou intercommunales. Désormais, à l'instar des groupements intercommunaux, les fondations communales ou intercommunales de droit public seront créées uniquement par les communes concernées, par voie de délibération (art. 24 al. 1). L'approbation cantonale sera donnée par le Conseil d'Etat (art. 24 al. 2).

Article 25 à 29

Les articles 25 et suivants visent à combler la lacune juridique connue de la législation actuelle quant au régime matériel des fondations de droit public communales.

Ces dispositions constituent le pendant des articles du chapitre I du titre III dédié aux groupements intercommunaux, en adaptant leurs principes aux fondations communales et intercommunales. Les règles relatives à la composition et au fonctionnement des organes (art. 25), ainsi qu'à la dissolution et à la liquidation des fondations (art. 29) sont calquées sur celles qui s'appliquent aux groupements intercommunaux. Les dispositions afférentes aux ressources financières (art. 26) et au recours à l'emprunt (art. 27) reprennent la teneur des articles 14 et 15, qui s'appliquent aux fondations communales (ou intercommunales) créées par une loi. Les commentaires formulés au sujet de ces précédentes dispositions valent ici également, *mutatis mutandis*.

L'article 28 apporte en revanche une règle spécifique pour les fondations (inter-)communales au sujet de l'affectation du bénéfice de ces entités. Par principe, il appartient à l'organe suprême de la fondation de décider de l'affectation du bénéfice cas échéant réalisé au terme d'un exercice (al. 1). L'alinéa 2 n'autorise toutefois pas le conseil de fondation à distribuer une partie de ce bénéfice à la commune (ou aux communes) fondatrice(s).

Si le présent projet de loi résulte d'un travail collaboratif mené avec l'ACG, il convient ici de mettre en exergue un point de divergence entre le Conseil d'Etat et l'ACG: l'ACG souhaite permettre aux fondations communales ou intercommunales de distribuer une partie de leur bénéfice aux communes auxquelles elles sont rattachées. Il convient de relever qu'un tel mécanisme viserait principalement les fondations immobilières, dans la mesure où les autres fondations (petite enfance, culture, etc.) ne génèrent *a priori* pas de bénéfice. Contrairement à l'ACG, le Conseil d'Etat considère

qu'une telle distribution devrait être interdite au profit du réinvestissement d'un éventuel bénéfice dans les actifs de la fondation, respectivement dans une diminution des loyers, taxes et redevances, selon la nature de la fondation.

Titre IV Dispositions communes

Comme l'intitulé du titre IV l'indique, les articles 30 à 55 sont applicables à toutes les formes d'institutions visées par le présent projet de loi, selon son article 2, sans distinction. Elles constituent donc un corpus commun, qui définit un socle harmonisé. Sauf si elles contiennent expressément une réserve des prescriptions spécifiques des statuts des institutions, ces dispositions sont à considérer comme des règles impératives qui imposent un standard minimum. Il n'est dès lors pas exclu que les statuts des institutions contiennent des prescriptions complémentaires ou plus strictes.

Chapitre I Personnalité juridique et contenu des statuts

Article 30 Personnalité juridique

Dès lors que le projet de loi se rapporte à des institutions autonomes, il est nécessaire de leur confier la personnalité juridique pour leur permettre d'agir. L'attribution de la personnalité juridique n'interdit cependant nullement que certains actes de l'institution soient soumis à l'approbation préalable ou à la ratification des autorités de surveillance communales ou cantonales.

Institutions créées par des délibérations communales (al. 1) : ces institutions acquièrent la personnalité juridique – i. e. « naissent » comme sujet de droit – par l'arrêté du Conseil d'Etat qui approuve les délibérations des communes qui ont voulu créer l'institution et en ont adopté les statuts. L'arrêté du Conseil d'Etat constitue un acte de surveillance attestant de la conformité à la loi des délibérations en question. L'arrêté leur confère un caractère exécutoire et clôture le processus de création de l'institution (cf. art. 91, al. 1, lettre g LAC modifié par le présent projet de loi).

Institutions créées par une loi cantonale (al. 2) : dès lors qu'une loi spéciale prévoit la création d'institutions communales, il convient de laisser à cette loi le choix de déterminer les modalités qui doivent être accomplies pour que l'institution acquière la personnalité juridique. Ces modalités pourront cependant être identiques à celles qui prévalent selon l'alinéa 1.

Article 31 *Contenu des statuts*

Cette disposition précise les éléments obligatoires et facultatifs devant être réglés dans les statuts des institutions. Il convient de relever toutefois que les lois spéciales peuvent également couvrir les éléments listés dans le présent article.

Règles et indications obligatoires pour toutes les institutions (al. 1) : l'alinéa 1 énumère les points que les statuts doivent impérativement régler. Il s'agit des éléments qui servent à identifier l'institution (nom, durée, siège, à l'exclusion toutefois des communes membres ou fondatrices, cela afin d'éviter que l'institution ne doive modifier ses statuts en cas d'adhésion ou de retrait d'une commune), son but principal, les ressources et biens affectés à la réalisation du but, la participation des communes, notamment dans la constitution du capital de dotation et dans la répartition des bénéfices ou des déficits, l'organisation interne, les pouvoirs de signature et de représentation, la capacité d'engager du personnel et le cadre juridique des rapports d'emploi, la comptabilité et, éventuellement, les modalités budgétaires, les compétences de surveillance et d'approbation des autorités communales et cantonales et, enfin, la procédure de liquidation et de répartition des actifs et passifs en cas de dissolution.

Règles supplémentaires obligatoires pour les groupements (al. 2) : l'alinéa 2 ajoute 3 points que les statuts des groupements intercommunaux doivent impérativement régler. Il s'agit de prévoir (i) les principes des clefs de répartition des charges déterminant le calcul de la contribution annuelle de chaque commune, (ii) la quote-part de responsabilité de chaque commune pour les dettes que l'institution ne serait pas en mesure de payer, ainsi que (iii) les conditions d'admission et de retrait des communes et, cas échéant, leurs modalités financières. Les modalités financières de retrait d'une commune se rapportent également aux obligations pécuniaires auxquelles une commune sortant d'un groupement peut devoir rester liée; par exemple, si un groupement a souscrit des engagements de durée en prenant des locaux à bail pour ses activités, il est possible que les statuts fassent obligation à la commune qui se retire du groupement intercommunal de continuer à participer au paiement du loyer pendant un certain temps.

Dispositions facultatives (al. 3) : l'alinéa 3 constitue la base légale formelle générale qui permet, cas échéant, aux statuts de confier la compétence à une institution communale de percevoir des taxes, redevances ou contributions en contrepartie des prestations fournies ou encore d'octroyer des subventions ou prêts à des tiers aux différentes institutions.

Chapitre II Organes

Dans l'optique de maintenir des structures légères, seuls 2 organes obligatoires et suffisants sont prévus par la loi : le conseil intercommunal ou de fondation (art. 32) et l'organe de révision externe (art. 33). De par leur mission et nature, les institutions communales ou intercommunales n'ont pas à pas répliquer la structure organique double des communes, comprenant un délibératif et un exécutif. Une telle dissociation peut faire davantage de sens dans les groupements imposés par une loi, dès lors que leur conseil exerce un véritable pouvoir délibératif (art. 8). Mais même dans ce cas, il s'agira plutôt de créer – au niveau des statuts – un comité ou un bureau du conseil pour le suivi des affaires courantes, fonctionnant comme une émanation du conseil et non comme un pouvoir distinct de ce dernier.

Article 32 Conseil de l'institution

Chaque institution dispose d'un organe principal, qui peut porter différents noms : conseil intercommunal ou conseil de fondation (ci-après : conseil). En sa qualité d'organe suprême de l'institution (al. 1), le conseil est compétent pour prendre des décisions sur toutes les affaires qui ne sont pas attribuées par la loi ou les statuts à d'autres organes (al. 2). Il est également chargé de la gestion des affaires de l'institution et de la surveillance de la réalisation des tâches qu'il aurait, par hypothèse, déléguées à d'autres organes ou personnes (al. 3).

Article 33 Organe de révision

Cette disposition est inspirée de l'article 126 LAC, mais apporte une clarification quant à la durée totale du mandat de l'organe de révision. Elle prévoit que les activités de l'institution font l'objet d'une révision effectuée par un organe de révision, désigné par le conseil de chaque institution pour une durée d'une année (al. 1). Son mandat est reconductible mais sa durée totale, reconductions comprises, ne peut excéder sept ans (al. 2).

L'organe de révision doit disposer de compétences approfondies dans le domaine des institutions communales et il doit donc être agréé 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 (LSR; RS 221.302), et avoir obtenu la reconnaissance « MCH2 » – selon l'acronyme du modèle comptable harmonisé des cantons et communes élaboré par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances.

Chapitre III Membres des organes

Article 34 Champ d'application

La série de dispositions traitant des obligations incombant aux personnes physiques qui assument le rôle de membres des organes des institutions (inter-)communales s'ouvre par un article qui en précise la portée et le champ d'application.

L'alinéa 1 réserve les dispositions plus strictes que les statuts des institutions peuvent contenir. Il confirme ainsi que ce chapitre des dispositions communes se limite à poser des exigences minimales.

L'alinéa 2 apporte une limitation au champ d'application personnel de ce chapitre en exonérant de l'article 35, relatif aux conditions de désignation, les personnes qui siègent dans un conseil (ou un autre organe) d'une institution en raison du mandat électif qu'elles assument en vertu de la LAC. En effet, cette disposition pose, pour les membres des organes des institutions, des exigences plus strictes que celles que les articles 142 Cst-GE et 47 LAC énoncent pour accéder aux mandats de membre d'un conseil administratif ou d'un conseil municipal. Les membres des conseils administratifs ou des conseils municipaux élus doivent pouvoir siéger dans les organes des institutions liées à leur commune, sans autre condition d'éligibilité. Il s'agit d'un enjeu démocratique.

De même, l'alinéa 3 prévoit que l'article 41 du présent projet de loi concernant l'obligation d'assister aux séances ne s'applique pas aux membres des exécutifs communaux. L'idée n'est évidemment pas d'inciter les membres des conseils administratifs à pratiquer la stratégie de la chaise vide au sein des conseils d'institutions où ils sont censés représenter leur commune. Il s'agit simplement de permettre une représentation des exécutifs communaux au sein des conseils qui ne soit pas liée à la personne d'un membre d'un conseil administratif nominativement désigné, mais une représentation cas échéant « tournante » entre les membres d'un conseil administratif (ou certains d'entre eux). Ce principe correspond au fonctionnement actuel de certains des « grands » groupements intercommunaux dont les sièges du conseil sont attribués à chaque commune membre, sans assignation nominative à un membre d'un conseil administratif déterminé. Cela n'empêche cependant pas les statuts des institutions de prévoir un système plus strict, réservant les sièges dédiés à l'exécutif à un membre d'un conseil administratif nominativement désigné.

Section 1 Mandats

Article 35 Conditions de désignation

Les conditions de désignation des personnes candidates figurent à l'article 35, alinéa 1, dont la teneur est inspirée des articles 7, alinéa 1, lettre a, b et d, de la loi sur les commissions officielles, du 18 septembre 2009 (LCOF; rs/GE A 2 20), et 16, alinéa 1, lettres a, b, d et e LOIDP. Une personne candidate peut être désigné :

- si elle ne fait pas l'objet d'une inscription au casier judiciaire pour toute peine privative de liberté (quelle qu'en soit la durée, qu'il y ait eu octroi ou non du sursis);
- la vérification de la condition de l'absence d'inscription au casier judiciaire de certaines sanctions impose à la personne candidate de fournir un extrait de casier judiciaire. Si un tel document n'est pas fourni, la personne candidate ne pourra pas être désigné;
- si elle ne fait pas l'objet d'un acte de défaut de biens pour non-paiement d'impôt.

L'alinéa 2 souligne l'exigence selon laquelle les conditions de désignation doivent être respectées pendant toute la durée du mandat.

Contrairement aux dispositions de la LCOF ou de la LOIDP, cette disposition ne prévoit pas une perte automatique de la qualité de membre dès la disparition d'une des conditions de désignation. Pour garantir la sécurité juridique – notamment pour éviter la nullité des décisions prises par un organe irrégulièrement composé – le présent projet de loi propose une solution différente : la révocation du membre concerné devra faire l'objet d'un prononcé (constitutif, et non simplement constatatoire) par l'autorité de surveillance, qui ne sortira donc ses effets qu'au moment de son entrée en force (cf. art. 59, al. 1, lettre a, du présent projet de loi). C'est ainsi dans le même ordre d'idées qu'il n'est pas prévu de disposition prévoyant un contrôle régulier des conditions de désignation, tel que l'article 18, alinéa 3 LOIDP le propose.

Article 36 Durée des mandats

Cette disposition concerne la durée du mandat. Dès lors que la Cst-GE a fixé la durée d'une législature à 5 ans (art. 140, al. 3), il convient de prévoir une durée de mandat pour la même période, soit 5 ans. Etant donné que les élections des autorités communales se tiennent au printemps, il est nécessaire d'adapter la date de prise de fonction des nouveaux conseils en conséquence. Les autorités nouvellement élues seront responsables de la désignation des

représentantes et représentants dans les organes des institutions. Pour garantir une transition fluide entre 2 législatures, calquée sur un exercice annuel, il est prévu que les nouveaux membres entrent en fonction le 1^{er} janvier de l'année suivant le renouvellement des conseils municipaux et des conseils administratifs. En corollaire, les membres sortants seront réputés démissionnaires au 31 décembre de l'année marquant la fin d'une législature communale.

Enfin, afin d'offrir une certaine flexibilité aux institutions dont l'exercice ne suit pas un calendrier annuel standard (de janvier à décembre), des dérogations sont possibles en vertu des statuts spécifiques.

Il importe enfin de noter que l'article 36 du présent projet de loi n'impose pas de limitation de durée aux mandats des membres des organes des institutions. A l'échelon communal, l'expérience démontre qu'il peut être problématique de se priver, par un couperet temporel, de compétences et de disponibilités utiles à la gestion des institutions.

Article 37 Remplacement

L'article 37 établit la procédure applicable à la désignation d'une remplaçante ou d'un remplaçant en cas de vacance survenant en cours de mandat. Cette disposition vise à garantir la continuité du fonctionnement des organes, même en cas de départ anticipé d'un membre.

Si le présent projet de loi résulte d'un travail collaboratif mené avec l'ACG, il convient de relever ici un point de divergence entre l'ACG et le Conseil d'Etat. L'ACG souhaite permettre à l'autorité de désignation de procéder au remplacement d'un membre d'un organe, en procédant à la désignation d'une nouvelle représentante ou d'un nouveau représentant en tout temps et sans justification. Le Conseil d'Etat ne partage pas cette vision. L'article proposé se limite donc à un remplacement temporaire. Les cas de révocation pour justes motifs sont évidemment réservés et encadrés par l'article 59 du présent projet de loi.

Section 2 Obligations

Article 38 Secret de fonction

L'obligation de respecter le secret de fonction, ainsi que ses exceptions et la persistance de cette obligation après la fin du mandat, telles que prévues aux alinéas 1 et 3, constituent des dispositions classiques.

Toutefois, l'alinéa 2 offre aux membres désignés par les différentes autorités communales ou cantonales ou par l'ACG la possibilité de rendre compte de leur activité au sein de l'institution à l'autorité qui les a mandatés. Cette disposition vise à garantir une transparence minimale et un contrôle démocratique, permettant aux autorités de désignation d'obtenir les informations nécessaires au pilotage de l'institution (et à l'évaluation de l'activité des membres), tout en respectant les règles de confidentialité protégeant le fonctionnement général de l'institution et les intérêts des tiers qui entrent en relation avec celle-ci. Partant et dans cette optique, les membres désignés par un conseil municipal ne peuvent faire rapport qu'à la commission concernée du conseil en question : les informations reçues et traitées par une commission d'un conseil municipal sont en effet couvertes par le secret de commission (cf. art. 10, al. 5 et 6 LAC).

L'alinéa 5 précise l'autorité compétente pour lever le secret de fonction. Si un tiers demande cette levée auprès du détenteur du secret, notamment dans le cadre d'une procédure judiciaire, ce dernier est tenu de transmettre la requête à l'autorité mentionnée à l'alinéa 5 conformément à l'alinéa 6. Cette autorité conserve une pleine latitude pour accepter ou refuser la levée du secret de fonction. Prise ainsi en opportunité, cette décision ne peut pas être remise en cause par les autorités judiciaires (cf. art. 61, al. 2, de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA; rs/GE E 5 10)).

Enfin, l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (LaCP; rs/GE E 4 10), est réservé (al. 4).

Article 39 Devoir de fidélité et de diligence

Le devoir de fidélité constitue un fondement essentiel de l'exercice du mandat des membres des conseils, même s'il est impossible de le définir de manière abstraite et concise. A travers une formulation générale, l'article 39 met en lumière, de manière non exhaustive, certains aspects du respect des intérêts de l'institution concernée.

Les membres des conseils sont tenus d'exercer leur mandat avec loyauté, en veillant exclusivement aux intérêts de l'institution qu'ils servent. Leur rôle ne consiste ni à représenter ou défendre un groupe spécifique (employées et employés, consommatrices et consommateurs, population) ni à promouvoir une tendance politique, et encore moins à poursuivre leurs intérêts personnels. Leur mission est d'assurer la défense des intérêts de l'institution afin de garantir le bon accomplissement des tâches et des missions qui lui sont assignées.

Article 40 **Récusation**

Cette disposition traite des motifs de récusation applicables aux membres des institutions, ainsi que de la procédure de récusation et des conséquences juridiques des décisions adoptées par un organe irrégulièrement composé. Elle régit également les conditions temporelles et matérielles relatives à la découverte tardive d'un motif de récusation.

Les dispositions en matière de récusation prévues par la LPA s'appliquent aux membres des conseils et des autres organes de l'institution. L'alinéa 1 les reprend et les étend à l'ensemble des actes des organes des institutions, même s'ils ne prennent pas la forme de décisions administratives.

Lorsqu'un motif de récusation se manifeste, l'alinéa 2 impose au membre concerné d'en informer immédiatement la présidence du conseil. Par conséquent, ce membre est exclu des débats et des prises de décisions, et il ne peut pas recevoir les documents relatifs à la question en cause.

L'alinéa 3 prévoit qu'un conflit d'intérêts durable doit aboutir à la démission du membre concerné. En effet, la répétition des cas de récusation rend impossible pour ce membre l'exercice normal de ses fonctions. Cette règle vise ainsi à préserver le bon fonctionnement des organes.

En cas de désaccord sur l'existence ou l'interprétation d'un motif de récusation, l'alinéa 4 attribue au conseil la compétence de trancher. La décision rendue par le conseil peut faire l'objet d'un recours devant la chambre administrative de la Cour de justice, dans un délai de 30 jours. Afin de ne pas entraver le fonctionnement des organes des institutions, ce recours ne bénéficie pas d'un effet suspensif automatique, notamment pour éviter de bloquer l'adoption de décisions importantes. Mais l'alinéa 4 n'exclut pas que la juridiction saisie prononce des mesures provisionnelles qui interdise la prise de décision ou neutralise provisoirement les effets d'une décision adoptée.

L'annulation des décisions prises avec la participation d'un membre soumis à une obligation de récusation ne peut être demandée que par un autre membre du conseil ou par le conseil administratif de la ou des communes membres ou fondatrices. Cette demande, conformément à l'alinéa 5, doit être introduite dans un délai de 30 jours à compter de la découverte du motif de récusation et, en tout état de cause, dans un délai maximal de 2 ans suivant l'adoption de la décision. Elle doit être formulée par écrit, indiquer le motif de révision et préciser les conclusions à envisager dans le cas où la révision serait admise. La limitation des requérantes et requérants habilités à demander l'annulation, ainsi que l'instauration d'un délai maximal de 2 ans, visent à garantir la sécurité juridique en évitant toute remise en cause

prolongée ou abusive des décisions adoptées, même par un organe irrégulièrement composé.

En ce qui concerne les décisions partiellement ou totalement exécutées, un motif de récusation découvert après leur exécution peut entraîner leur annulation, sous réserve des 2 conditions cumulatives suivantes : premièrement, la décision ne doit pas avoir été totalement mise en œuvre – à défaut de quoi l’annulation ne présente aucun intérêt concret; deuxièmement, la pesée des intérêts en cause doit permettre cette annulation. Il s’agit de procéder selon les principes généraux du droit administratif en matière de révocation des décisions viciées. Ces règles trouvent également à s’appliquer lorsque la chambre administrative de la Cour de justice annule une décision du conseil portant sur la récusation d’un membre, qu’il s’agisse de son acceptation ou de son rejet (al. 6).

Article 41 Assiduité aux séances

L’exigence d’assiduité aux séances (al. 1) constitue un principe essentiel pour le fonctionnement régulier des conseils. L’alinéa 2 précise qu’un membre du conseil qui n’assiste pas à plus de la moitié des séances au cours d’une année civile, sans excuse valable, est réputé démissionnaire de plein droit.

Cette disposition a pour objectif d’assurer la régularité de la composition des conseils et de prévenir tout dysfonctionnement lié à une absence prolongée et injustifiée d’un membre. Elle vise également à éviter qu’un organe prenne des décisions dans une configuration non conforme aux exigences statutaires (voire légales). Le mécanisme n’est cependant pas d’application mécanique et absolue : il réserve les situations dans lesquelles des excuses valables peuvent être invoquées, laissant ainsi une certaine flexibilité tout en garantissant le respect des obligations inhérentes au mandat de membre d’un conseil.

Chapitre IV Finances

Ce chapitre reprend, en les adaptant aux institutions, les dispositions du titre VII (Finances communales) de la LAC.

Section 1 Principes généraux

Art. 42 Principes de gestion financière

Les alinéas 1 et 2 citent, sous une formulation simplifiée et condensée, les principes généraux de gestion financière applicables aux communes, tels qu'énoncés à l'article 104 LAC.

Les dispositions concernant l'élaboration et la tenue des budgets et comptes des institutions, ainsi que toutes les mesures d'exécution nécessaires, seront précisées dans le règlement d'application de la loi (alinéa 3).

Article 43 Principes régissant l'établissement du budget et des comptes

L'article 43, alinéa 1, reprend pour les institutions, en termes simplifiés et résumés, les principes régissant l'établissement du budget et des comptes énoncés à l'article 106 LAC pour les communes.

Afin de prendre en compte les institutions nouvellement constituées, l'alinéa 2 prévoit la possibilité de déroger au principe d'annualité dans l'établissement du budget et des comptes, en étendant le premier exercice sur plus d'une année, d'une part. D'autre part, il habilite les fondations dont l'activité se déroule sur une période décalée par rapport à l'année civile (notamment les fondations à vocation culturelle, avec une saison alignée sur l'année scolaire), de pratiquer un exercice comptable et budgétaire décalé d'un semestre.

Article 44 Référentiel comptable

Les institutions régies par le présent projet de loi étant rattachées aux communes, qui sont elles-mêmes assujetties au référentiel comptable MCH2 précité (cf. art. 105 LAC), l'alinéa 1 prévoit logiquement l'application du même référentiel.

Afin de prendre en compte les spécificités de certaines institutions, l'alinéa 2 autorise le Conseil d'Etat à prescrire des règles dérogatoires au référentiel comptable par voie réglementaire. Pour ces cas, le département chargé des affaires communales sera habilité à préciser les modalités nécessaires par voie de directive.

Section 2 Budget, crédits d'engagement et comptes annuels

Article 45 Budget et plan financier quadriennal

Une grande partie des institutions communales existantes fonctionnent sans adopter de budget. Cela est notamment le cas de certains fonds dédiés à la réception et redistribution de ressources financières aux communes. L'alinéa 1 prévoit dès lors que les institutions ne sont tenues à cette obligation que si leurs statuts ou la loi qui les crée le prévoit (al. 1). Si les institutions sont ainsi soumises au régime du budget, elles doivent se doter d'un plan financier quadriennal (al. 2), à l'instar des communes (cf. art. 121 LAC).

Article 46 Crédits d'engagement

L'article 46, alinéa 1, reprend, sous une formulation simplifiée, la définition des crédits d'engagement figurant à l'article 120, alinéa 1 LAC. L'alinéa 2 précise que le Conseil d'Etat édicte les règles afférentes aux crédits d'engagement par analogie avec les dispositions applicables aux communes.

Le fait qu'une institution gère son ménage financier en adoptant des crédits d'engagement n'implique cependant pas automatiquement que les décisions prises par son conseil en la matière constituent des délibérations, exposées au référendum facultatif. Cela n'est le cas que si la nature de l'institution le permet, soit uniquement pour les groupements intercommunaux imposés par une loi (cf. art. 9).

Article 47 Lignes de crédit

Comme on l'a vu plus haut, les institutions ont la capacité d'emprunter des capitaux, sur décision de leur conseil et, pour les groupements, moyennant l'approbation des communes (art. 20). Cela vaut pour financer des investissements. L'emprunt est par principe exclu pour financer des charges de fonctionnement (cf. art. 113, al. 4 LAC). Mais les institutions peuvent se trouver transitoirement à court de trésorerie, par exemple en raison de la périodicité étendue des versements des contributions des communes destinées à couvrir ces charges. Pour faire face à de telles

situations, l'article 47 autorise les institutions à solliciter des lignes de crédit bancaires. Les conditions énoncées sont destinées à garantir que le recours à de telles facilités de crédit ne soit pas utilisé par les institutions pour souscrire des engagements qui excéderaient les limites de leur budget en force et qu'elles n'auraient pas la capacité d'éteindre à court terme.

Article 48 *Présentation, approbation et transmission des comptes annuels*

L'alinéa 1 prévoit que les comptes annuels des institutions doivent être établis conformément aux prescriptions réglementaires édictées par le Conseil d'Etat. Cette disposition vise à assurer le respect des exigences comptables uniformisées applicables aux institutions.

Les alinéas 2 et 3 régissent les modalités d'approbation des comptes annuels en fonction de la composition des institutions :

- les comptes des institutions regroupant moins de la moitié des communes genevoises, sont approuvés par les communes intéressées. L'approbation communale prend la forme d'une délibération du ou des conseils municipaux (cf. art. 30, al. 1, lettre i LAC);
- pour les institutions regroupant la majorité des communes genevoises, par souci d'efficience, les comptes sont approuvés par le département chargé des affaires communales.

Enfin, l'alinéa 4 précise que les comptes des institutions ne sont pas consolidés dans les comptes des communes, en reprenant l'actuel article 103, alinéa 2 LAC.

Section 3 **Engagements de prévoyance**

Art. 49 *Garantie des engagements de prévoyance*

Garanties communales – principe (al. 1 et 2) : en dérogation au principe d'indépendance financière des institutions et à condition que les statuts le prévoient, les communes garantissent les engagements de l'institution envers l'institution de prévoyance à laquelle les employés et employées sont affiliés. Ces engagements concernent les obligations en garantie visées aux articles 72a à 72c de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité, du 25 juin 1982 (LPP; RS 831.40), ainsi que celles éventuellement prévues par la convention d'affiliation avec l'institution de prévoyance. L'article 49 constitue la base légale formelle nécessaire pour que la garantie des communes soit reconnue valable aux fins des articles 72a et suivants LPP.

Quotité (al. 3) : pour le cas où une institution est rattachée à plusieurs communes, l'alinéa 3 régit la répartition de l'obligation de garantie entre elles. Par souci de précision, il prescrit directement que chaque commune est garante en proportion de sa part aux contributions financières à l'institution depuis la constitution de la garantie ou depuis la dernière recapitalisation de l'institution de prévoyance. Cette règle de répartition a priorité sur les éventuelles dispositions statutaire d'un groupement traitant de la répartition de la responsabilité subsidiaire générale des communes (cf. art. 31, al. 2, lettre b, du présent projet de loi).

Garantie subsistante de la commune sortante (al. 4) : Lorsqu'une commune se retire d'une institution ou en est exclue, elle reste garante à l'égard de l'institution de prévoyance à hauteur du montant qui la concerne, tel que défini à l'alinéa 3, à la date de son retrait ou de son exclusion. Ce montant peut être ajusté par la suite, à la hausse ou à la baisse, en fonction de l'évolution du taux de couverture de l'institution de prévoyance. Ce mécanisme est déjà ancré dans les statuts et règlements de certains groupements intercommunaux.

Section 4 Système de contrôle interne et révision externe des comptes

Art. 50 Système de contrôle interne

L'article 50 reprend la teneur de l'article 125 LAC, pour la rendre applicable aux institutions.

Art. 51 Rapport de l'organe de révision externe

Les activités de l'institution font l'objet d'une révision effectuée par un organe de révision externe qui établit un rapport écrit à la fin de chaque exercice (al. 1). Les communes ou le département peuvent également demander des précisions supplémentaires au réviseur (al. 2).

La principale différence entre le contrôle restreint et l'audit ordinaire réside dans l'étendue des procédures et le niveau d'assurance fourni. Un audit ordinaire implique des vérifications plus approfondies et offre une assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'erreurs significatives. En revanche, le contrôle restreint, avec ses procédures moins chronophages et moins coûteuses, est plus adapté aux institutions de taille modeste. Le règlement d'application de la future loi déterminera le type de contrôle (ordinaire ou restreint) à effectuer, en fonction de la taille et de l'importance économique de l'institution (al. 3).

Chapitre V Dispositions diverses

Art. 52 Publicité des séances des conseils

Ainsi qu'il est aujourd'hui parfois prévu dans les statuts des institutions, et selon la pratique usuelle, les séances des conseils, de leurs commissions et sous-commissions, ne sont pas publiques au sens de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD; rs/GE A 2 08). Elles se déroulent à huis clos si la loi le permet, soit aux conditions posées par l'article 17, alinéa 3 LIPAD. L'alinéa 1 de l'article 52 ici proposé reprend la teneur de l'article 27, alinéa 1 LOIDP.

L'alinéa 2, qui reprend l'article 28 LOIDP, impose la rédaction de procès-verbaux pour toutes les séances des conseils et des commissions.

Art. 53 Prescriptions autonomes et règlements internes

Principe (al. 1) : les institutions doivent pouvoir régir de manière détaillée leur organisation et leur fonctionnement propre, par des règlements internes. Par ailleurs, l'activité de l'institution peut requérir que cette dernière adopte des dispositions de caractère normatif qui peuvent être opposables aux tiers, comme des règlements d'utilisation pour les installations d'un centre sportif exploité par un groupement intercommunal. Selon la terminologie usuellement reconnue par la doctrine et la jurisprudence, on parle dans ces cas de prescriptions autonomes.

Statut du personnel (al. 2) : les institutions sont habilitées à régler le statut de leur personnel. Sauf disposition statutaire contraire, ce personnel relèvera du droit public. Dans cette hypothèse et si les contrats individuels de travail renvoient aux dispositions du code des obligations, les dispositions de ce dernier s'appliqueront à titre de droit public supplétif. Mais il convient de rappeler que les institutions peuvent également opter pour soumettre les rapports d'emploi de leur personnel au droit privé; cette option doit être expressément prévue dans les statuts de l'institution (cf. art. 31, al. 1, lettre g, et art. 53, al. 2, début de la deuxième phrase du présent projet de loi).

Exigence de publicité (al. 3) : le corollaire du droit d'adopter des prescriptions autonomes est l'exigence de publicité. Pour être juridiquement contraignante, une norme doit en effet être portée à la connaissance de ses destinataires. Les statuts des institutions, qui sont approuvés par le Conseil d'Etat, seront transmis à la chancellerie d'Etat par le service chargé des affaires communales. Les institutions concernées devront en revanche communiquer elles-mêmes leurs prescriptions autonomes à la chancellerie

d'Etat, selon les modalités et prescriptions de format fixées par cette dernière. La compétence de la chancellerie d'Etat se justifie par l'exigence de centralisation et d'uniformisation des publications officielles. C'est elle qui gère les publications des actes normatifs dans SILGENEVE (« solution Internet pour la législation » du canton de Genève).

Art. 54 **Responsabilité**

Cette disposition règle, d'une part, la responsabilité civile des institutions communales ou intercommunales (al. 1) et, d'autre part, celle des membres des organes envers l'institution elle-même (al. 2).

Responsabilité des institutions communales et intercommunales (al. 1) : Comme c'est déjà le cas pour les groupements intercommunaux (art. 54 LAC) et les institutions décentralisées cantonales (cf. art. 54 al. 1 LAC et 10 LOIDP), ainsi que pour les fondations communales lorsque leurs statuts le prévoient, il y a lieu de régir la responsabilité civile des institutions (inter-)communales par la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes, du 24 février 1989 (LREC; rs/GE A 2 40).

Responsabilité des membres des organes (al. 2) : la LREC exclut la responsabilité civile directe des membres des organes à l'égard des tiers lésés, en prévoyant que c'est l'institution qui en répond. En revanche, la LREC ne régit pas la responsabilité des organes pour les dommages causés à l'institution en manquant intentionnellement ou par négligence grave à leurs devoirs, sans lésion des tiers. L'alinéa 2 proposé instaure une telle responsabilité. Les conditions d'application de cette disposition relèvent des principes généraux de la responsabilité des organes des personnes morales.

Art. 55 **Fusion, transformation et transfert de patrimoine**

La loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine, du 3 octobre 2003 (LFus; RS 221.30), est applicable aux opérations qui concernent des sujets de droit privé. Les dispositions relatives aux transferts de patrimoine s'appliquent de manière limitée aux sujets de droit public (cf. art. 99 et suivants LFus).

Pour permettre aux communes de transformer ou fusionner des institutions (inter-)communales de droit public, ou procéder à des transferts de patrimoine impliquant de telles institutions, sans recourir à des procédés inutilement compliqués, le droit cantonal doit le prévoir. C'est pourquoi l'article 55 dispose que les règles de la LFus s'appliquent par analogie à la fusion de sujets de droit privé avec des institutions, à la fusion d'institutions entre elles, à la transformation d'institutions en un autre type d'institution

régi par le présent projet de loi, ainsi qu'à tout transfert de patrimoine impliquant une institution.

Titre V Surveillance

Le titre V porte sur la surveillance des institutions. Ces dernières sont placées sous la responsabilité primaire des communes, qui assurent le suivi politique des tâches de droit public déléguées à ces institutions autonomes et le contrôle de la légalité de l'activité de ces dernières (chapitre I). Cette surveillance communale se distingue de celle exercée par le canton (Conseil d'Etat et département chargé des affaires communales), qui intervient à titre subsidiaire et uniquement sous l'angle de la légalité. Hormis dans les cas où il dispose d'un pouvoir d'approbation de certains actes des institutions, le canton n'intervient que lorsque les communes ne parviennent pas par elles-mêmes à assurer une surveillance adéquate des institutions concernées (chapitre II).

Chapitre I Surveillance communale

Articles 56 Autorités de surveillance

Le corollaire de l'autonomie des institutions réside dans leur surveillance et contrôle par les communes qui les ont constituées ou dont elles sont membres (al. 1). Cette surveillance est exercée par l'intermédiaire des conseils administratifs des communes. Lorsque plusieurs communes sont impliquées dans la constitution ou la gestion d'une institution (groupement ou fondation intercommunale), la surveillance s'effectue conjointement par les conseils administratifs concernés, qui doivent coordonner leur action. Par convenance terminologique, le présent projet de loi utilise le terme d'autorité de surveillance communale indifféremment selon que cette surveillance relève d'un ou de plusieurs conseils administratifs (al. 2).

Les prérogatives spécifiques d'approbation ou de contrôle prévues par les statuts des institutions ainsi que par les dispositions législatives spéciales demeurent bien évidemment réservées. Cela inclut la compétence des conseils municipaux d'approuver les comptes des institutions, conformément à l'article 30, alinéa 1, lettre i LAC, ainsi que les attributions réservées au Conseil d'Etat en vertu des lois spéciales ou des statuts des institutions (al. 3).

Par ailleurs, l'alinéa 4 rappelle qu'en cas de disposition statutaire exigeant l'approbation d'un acte par un ou plusieurs conseils municipaux des communes membres ou fondatrices, le conseil municipal se prononce par voie de résolution. Les conseils municipaux n'adoptent de délibération que dans les cas énumérés à l'article 30 LAC.

En vertu des principes généraux, la surveillance communale implique également le droit d'interpeller les institutions sur toute question tenant à leur activité ou leur gestion et d'exiger la communication de tous documents et informations nécessaires. L'autorité de surveillance communale doit également pouvoir intervenir immédiatement, à tout moment, dans la gestion courante de l'institution si la situation l'exige. Ainsi, dans des cas d'urgence, elle est habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le bon fonctionnement de l'institution (cf. art. 57 du présent projet de loi). Cette surveillance communale s'entend donc comme une surveillance directe et proactive.

Enfin, le contrôle exercé par les communes vise, d'une part, à renforcer la valeur et l'efficacité des institutions tout en veillant à une utilisation judicieuse des deniers publics. D'autre part, il garantit l'exécution des missions de droit public. Les niveaux de contrôle exercés par les autorités communales sont variés et trouvent leur base dans les normes établies par le présent projet de loi. Ils incluent notamment l'intervention en cas de dysfonctionnement grave (art. 57 du présent projet de loi), la désignation d'administratrices ou d'administrateurs provisoires ou de liquidateurs (art. 58 du présent projet de loi) ainsi que la révocation des organes de l'institution (art. 59 du présent projet de loi).

Article 57 Dysfonctionnement grave

Prenant appui sur l'article 8, alinéa 2 LOIDP, l'article 57 prévoit que, en cas de dysfonctionnement grave, l'autorité de surveillance communale est habilitée à intervenir dans la gestion de l'institution et à adopter toutes les mesures d'urgence exigées par les circonstances afin de préserver les intérêts de l'institution ou de la commune. Conformément au principe de la proportionnalité, les interventions ne peuvent être mises en œuvre que si l'institution concernée n'a pas pris les mesures appropriées pour remédier à la situation (al. 1).

Les comportements constitutifs de dysfonctionnements graves ne peuvent être définis de manière abstraite ou exhaustive. L'alinéa 2 propose une liste exemplative, propre aux institutions communales, des comportements pouvant justifier l'intervention de l'autorité de surveillance communale. Cette liste diffère de celle que contient l'article 2 du règlement sur

l'organisation des institutions de droit public, du 16 mai 2018 (ROIDP; rs/GE A 2 24.01), du fait que les activités exercées par les institutions publiques communales ne présentent pas les mêmes types de risques que certains établissements publics cantonaux.

L'alinéa 3 fait obligation aux membres du conseil de l'institution de signaler tout cas de dysfonctionnement grave à l'autorité de surveillance communale compétente. Par ailleurs, l'alinéa 4 reconnaît à toute personne justifiant d'un intérêt légitime la faculté de signaler un tel dysfonctionnement à cette autorité. La légitimation pour procéder à un tel signalement suppose donc que l'intéressée ou l'intéressé soit personnellement concerné par l'activité de l'institution. Tout tiers ou citoyenne ou citoyen communal ne répond pas d'office à cette condition. Par ailleurs, il faut que sa démarche soit digne de protection; les dénonciations chicanières ou quérulentes ne seront pas recevables. L'alinéa 4 n'ouvre donc pas le droit de dénonciation sur le modèle d'une action populaire.

Afin de garantir un suivi des signalements, l'alinéa 5 impose à l'autorité de surveillance communale de répondre par écrit, dans un délai maximal de 60 jours, aux signalements qui lui sont transmis. Cette réponse ne constitue pas une décision administrative au sens de la LPA et, par conséquent, ne peut faire l'objet d'un recours. Toutefois, en cas d'absence de réponse dans le délai imparti ou en cas de réponse jugée insatisfaisante, l'auteur du signalement peut déposer une plainte auprès du département chargé des affaires communales, conformément à l'article 62 ci-après.

Article 58 Administration provisoire

Reprenant par analogie la substance de l'article 96 LAC, l'article 58, alinéa 1, prévoit que l'autorité de surveillance communale est compétente pour désigner des administratrices ou administrateurs provisoires lorsque les organes d'une institution ne peuvent être régulièrement constitués ou sont dans l'incapacité d'exercer leurs fonctions.

L'alinéa 2 confère à l'autorité de surveillance communale le pouvoir de désigner des liquidateurs, ou de procéder elle-même à la liquidation, dans le cas où l'institution est dissoute et ne peut assurer la mise en œuvre de la procédure de liquidation prévue par ses statuts.

Article 59 *Révocation*

Conformément à ses prérogatives de surveillance, l'autorité communale dispose du pouvoir de révoquer un membre d'un conseil ou d'un autre organe en cas de manquement à ses obligations, ainsi que dans d'autres situations dans lesquelles la personne en question n'est pas ou plus à même d'assumer son mandat régulièrement. Ces situations sont énumérées à l'alinéa 1 et se réfèrent à des concepts usuels.

L'alinéa 3 permet également au Conseil d'Etat de révoquer les membres des institutions communales qui ont par hypothèse été désignés par le canton. Cela concerne les groupements ou fondations dans lesquels le canton est impliqué, par exemple selon l'article 3, alinéa 3, ou l'article 11, alinéa 3, du présent projet de loi.

Par analogie avec les motifs évoqués à l'alinéa 1, l'autorité de surveillance communale est également habilitée à mettre fin au mandat de l'organe de révision de l'institution (al. 4).

La révocation, en tant que décision administrative, peut faire l'objet d'un recours devant les autorités judiciaires compétentes.

Chapitre II **Surveillance cantonale**

Article 60 *Contrôle des délibérations*

L'article 60, reprenant en substance la teneur de l'article 90 LAC, prévoit le contrôle des délibérations adoptées par les groupements intercommunaux imposés par une loi. Ces groupements, qui sont les seules institutions habilitées à adopter des délibérations (cf. art. 8), doivent soumettre ces actes à l'approbation du département chargé des affaires communales, conformément à la procédure applicable aux communes elles-mêmes.

Article 61 *Contrôle des comptes des institutions regroupant la majorité des communes*

L'article 61 rappelle que les comptes des institutions regroupant la majorité des communes genevoises sont approuvés par le département chargé des affaires communales et non pas par les communes elles-mêmes (cf. art. 48, al. 3).

Article 62 *Signalement au département*

L'article 62 établit les modalités de dépôt d'un signalement auprès du département chargé des affaires communales, en lien avec les signalements de dysfonctionnements graves (cf. art. 57 du présent projet de loi).

L'alinéa 1 offre la possibilité aux auteurs d'un signalement (membres du conseil de l'institution ou tiers ayant un intérêt légitime, au sens de l'art. 57, al. 4, du présent projet de loi) de faire état au département chargé des affaires communales, dans un délai de 30 jours après la réponse de l'autorité de surveillance communale, d'un signalement de dysfonctionnement grave au sens de l'article 57 du présent projet de loi, ou en cas d'absence de réponse de l'autorité de surveillance communale dans les 60 jours suivant le signalement.

L'auteur du signalement est considéré comme un simple dénonciateur et ne possède pas la qualité de partie au sens de la LPA. En conséquence, ses droits dans la procédure se limitent à être informé des suites données à son signalement (al. 2).

Si le département chargé des affaires communales constate un dysfonctionnement grave, il en informe le Conseil d'Etat, qui prend, le cas échéant, les mesures nécessaires si l'autorité communale de surveillance ne l'a pas déjà fait (al. 3).

Article 63 *Surveillance du Conseil d'Etat*

En cas de dysfonctionnement grave ou d'insuffisance dans l'organisation de l'institution non résolu par la surveillance communale, le Conseil d'Etat intervient à la suite d'une plainte émanant du conseil administratif d'au moins une des communes membres ou fondatrices (al. 1). Cette surveillance se limite à une approche *a posteriori* et distanciée, et n'est exercée qu'en cas de désaccord persistant entre les conseils administratifs, dans leur fonction d'autorités communales de surveillance. Le rôle du Conseil d'Etat ne consiste ni à gérer l'institution ni à contrôler l'exécution des tâches opérationnelles relevant de son conseil.

A noter toutefois que cette compétence s'exerce sans préjudice des attributions plus générales du Conseil d'Etat en matière de surveillance, consacrée par l'article 137 Cst-GE et l'article 82 LAC. En outre, dans le cas d'un dysfonctionnement grave, le Conseil d'Etat peut agir en adoptant toutes les mesures imposées par les circonstances pour rétablir la légalité (al. 2), si les organes de l'institution ou les communes concernées ne prennent pas les mesures nécessaires, indépendamment de la formulation d'une plainte.

Les coûts engendrés par ces mesures sont à la charge de l'institution. La réserve de l'action récursoire prévue par la LREC signifie que les membres des organes d'une institution qui ont causé l'irrégularité que le Conseil d'Etat a dû corriger peuvent se voir appelés à indemniser l'institution des coûts liés à l'intervention du Conseil d'Etat (al. 3).

Titre VI Dispositions finales et transitoires

Article 64 Dispositions d'exécution

L'alinéa 1 rappelle la compétence du Conseil d'Etat – propre à la fonction exécutive (cf. art. 109, al. 4 Cst-GE) – d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires, à savoir l'ensemble des normes de détail indispensables à la mise en œuvre de la future loi (al. 1).

En outre, en vertu des clauses de délégation législative prévues dans divers articles, le Conseil d'Etat est habilité à adopter des normes primaires dans certains domaines définis (cf. p. ex. l'art. 42, al. 3, pour la réglementation de l'élaboration et de la forme des budgets et comptes, ou l'art. 51 concernant le type de révision exigible).

Enfin, dans un objectif de transparence, le présent projet de loi prévoit que le département chargé des affaires communales établisse et tienne à jour une liste des institutions soumises au présent projet de loi, en précisant leur nature juridique conformément à l'article 2, et veille à la publication régulière de cette liste (al. 2).

Article 65 Clause abrogatoire

Comme déjà relevé, les fondations communales de droit public existantes ont toutes fait l'objet d'une approbation du Grand Conseil. Leurs statuts ont donc systématiquement été validés par une loi, qui leur a simultanément conféré la valeur d'une loi.

Dès lors que le présent projet de loi prévoit que les fondations (inter-)communales de droit public ne requièrent plus l'approbation (législative) du Grand Conseil et que la modification des statuts des fondations existantes sera désormais dispensée de cette approbation, il faut abroger les lois d'approbation initiales de toutes les fondations existantes – pour autant, bien entendu, qu'il ne s'agisse pas de fondations imposées par une loi, au sens de l'article 2, alinéa 1, lettre b, du présent projet de loi.

Cette abrogation est l'objet de l'article 65, qui procède à l'abrogation de l'ensemble de ces lois d'approbation, mais avec un effet différé au jour où le Conseil d'Etat aura approuvé les modifications statutaires que les communes auront élaborées (dans le délai de 3 ans fixé à l'art. 67, al. 4) pour garantir la conformité des statuts au présent projet de loi.

En d'autres termes, le système proposé à l'article 65 permet de procéder à la modification des statuts des fondations communales selon le nouveau régime procédural défini par le présent projet de loi, sans repasser par une nouvelle loi, et donc d'assurer la « conversion » des fondations communales

existantes en fondations régies par le présent projet de loi (au sens de l'art. 2, al. 2, lettre b) par un processus qui sera clos par un arrêté du Conseil d'Etat. Dès l'entrée en force de cet arrêté, les statuts et lois d'approbation initiales (ou précédemment modifiées) des fondations communales énoncées seront automatiquement abrogées.

Article 66 et 67 Entrée en vigueur et dispositions transitoires

Pour éviter que la future loi entre en vigueur au lendemain de sa promulgation, ce qui entraînerait le risque que certaines obligations surgissent à charge des institutions communales au plein milieu d'un exercice annuel, l'article 66 prévoit qu'il incombera au Conseil d'Etat de fixer la date d'entrée en vigueur. Le Conseil d'Etat visera en principe un 1^{er} janvier. Il aura pris soin, avant l'échéance d'entrée en vigueur, d'adopter le règlement d'application sur les points que la future loi appelle (notamment art. 42, al. 3, 44, al. 2, 46, al. 2, et 51, al. 3, au sujet des questions financières et comptables).

L'entrée en vigueur de la future loi implique que toutes ses dispositions seront opposables aux communes et aux institutions (inter-)communales.

Toutefois, tous les articles du présent projet de loi n'ont pas la même nature juridique. Dans leur grande majorité, les dispositions du présent projet de loi ont un caractère directement applicable, en ce qu'elles posent des règles ou instituent des mécanismes qui peuvent prendre effet immédiatement. Cela est clairement le cas des règles qui définissent la procédure de création des institutions, l'adoption et la modification de leurs statuts, ainsi que la dissolution et la liquidation (p. ex. art. 4, 10, 12, 16, 17, 23, 24 et 29). Cela vaut aussi pour les dispositions énonçant les organes minimaux (art. 5, 13, 19 et 25) et le régime juridique des décisions de leur ressort (art. 8, 22), les obligations financières des communes (art. 6, 14, 20 et 26). Il en va encore de même pour les dispositions du titre IV (chapitre I, à l'exception de l'art. 31; chapitre II; chapitre III; chapitre IV, le régime budgétaire selon l'art. 45 étant toutefois optionnel; chapitre V) et du régime de surveillance du titre V.

Certains articles se limitent à énoncer des concepts. C'est le cas des définitions de l'article 2 ou de certains énoncés de principes (art. 3 et 11). Ces dispositions prennent immédiatement effet, mais sans avoir de conséquence juridique directe autre que l'assujettissement à la future loi des entités que ces concepts visent.

Enfin, les dispositions restantes constituent de simples habilitations dont les communes sont libres de profiter ou non. Il s'agit des articles concernant les emprunts (art. 7, 15, 21, 27), la distribution du bénéfice des fondations (art. 28, al. 2), le prélèvement de taxes et l'octroi de subventions (art. 31 al. 3) ainsi que l'adoption de prescriptions autonomes (art. 53, al. 1 et 2).

L'article 67, alinéa 2 du présent projet loi prévoit que l'arrêté du Conseil d'Etat approuvant la première modification statutaire d'une institution, visée par le titre III et existante avant l'entrée en vigueur de la future loi, a pour conséquence de maintenir la personnalité juridique de l'institution conférée initialement par la loi qui l'a constituée, de telle façon à éviter une rupture de la personnalité juridique dans le cadre du passage de l'ancien régime vers le régime porté par le présent projet de loi. La personnalité juridique qui découlait de la loi constitutive est donc reprise par l'arrêté constitutif du Conseil d'Etat qui valide les premières modifications statutaires adoptées par délibération(s) après l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

L'article 67, alinéa 4, du présent projet de loi prévoit que les communes disposent d'un délai de 3 ans pour adapter les statuts de leurs institutions aux exigences de la future loi. Au vu de ce qui précède, ce délai concerne la mise à jour des statuts pour qu'ils traitent l'ensemble des questions énumérées par l'article 31 (al. 1 et 2), d'une part, et pour mettre en conformité les statuts aux dispositions de la loi dans le cas où ils n'y sont pas conformes, d'autre part. De la sorte, l'article 31 (al. 1 et 2) constitue une norme programmatique qui n'a pas de caractère directement applicable.

Afin d'éviter de maintenir une multitude de situations variées susceptibles de compliquer la tâche des autorités de surveillance, l'article 67, alinéa 3, prescrit que les dispositions directement applicables de la loi prévaudront immédiatement sur les éventuelles dispositions incompatibles de statuts adoptés précédemment. Cette priorité vaudra aussi à l'égard des lois (organiques) relatives à des institutions communales : la loi-cadre l'emportera dans ce cas en vertu de l'adage *lex posterior derogat anteriori*. Le travail de mise en conformité des statuts à charge des communes, à conduire dans le délai précité de 3 ans, sera donc en quelque sorte déclaratoire. Il n'empêchera pas les règles impératives de la future loi de s'appliquer immédiatement.

Article 68 *Modifications à d'autres lois*

Enfin, le présent projet prévoit à l'article 68 souligné des modifications à d'autres lois.

Il s'agit pour l'essentiel de procéder aux adaptations rédactionnelles nécessaires ou d'abroger dans la LAC et dans les lois spéciales les dispositions obsolètes ou celles figurant désormais dans le présent projet de loi.

Loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC – B 6 05)

L'article 30, alinéa 1 LAC fixe les objets sur lesquels le conseil municipal adopte des délibérations. Il convient d'adapter cet alinéa pour préciser le cadre d'approbation des comptes annuels de institutions autonomes communales (lettre i) avec notamment les spécificités relatives aux comptes des institutions regroupant la majorité des communes, séparer les délibérations relatives à la création et à la dissolution des fondations de droit public et de droit privé (lettre t), aligner le cadre relatif aux prérogatives du conseil municipal en lien avec les groupements (lettre u) et abroger la disposition relative à la communauté de communes (lettre z), mécanisme dont il est proposé l'abandon.

L'article 36 alinéa 1, lettre e, est adapté pour élargir le droit d'initiative à tout type d'institution de droit public et non uniquement aux fondations.

L'intitulé du chapitre I du titre IV actuel est modifié. En effet, il n'était plus possible de garder l'ancien intitulé « Groupements intercommunaux » alors que les futurs articles 51 à 53 balaient des champs divers et variés, et applicables à toutes les formes d'intercommunalité.

L'article 51 pose un renvoi à la nouvelle LIACI pour les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public.

L'article 52 est à lire en lien avec la nouvelle lettre t de l'article 30, alinéa 1, de sorte que la création par les communes de personnes morales de droit privé devra respecter les règles posées par le code civil suisse, du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), et le code des obligations, mais devra également passer par le vote d'une délibération de la part du Conseil municipal.

L'article 53 précise que sous conditions, les communes peuvent conclure entre elles des contrats de droit administratif.

Les articles 54 à 76 sont abrogés dans la mesure où le champ couvert par ces dispositions est repris dans le présent projet de loi, à l'exception des dispositions relatives aux communautés de communes, dont le mécanisme est abandonné. Il en va de même pour l'article 81 dont le champ est couvert par le présent projet de loi.

L'article 91, lettre g, reprend le texte de l'article 30, alinéa 1, lettre u, en le scindant en 2 parties : la lettre g concernant la création ou la dissolution d'une institution, et la lettre h mentionnant l'adhésion et le retrait d'un groupement, ainsi que l'adoption et la modification des statuts. De cette manière, la lecture de l'article 91 se trouve facilitée.

L'article 93 relatif à l'approbation de la création d'une fondation en vertu d'une loi est abrogé pour aligner la LAC sur le présent projet de loi.

L'article 103, alinéa 1, est adapté dans la mesure où les principes généraux relatifs aux finances communales sont repris pour les institutions autonomes communales dans le présent projet de loi.

Enfin, il sera ajouté à l'article 130 un nouvel alinéa 7, précisant que le nouvel article 52 permettant aux communes de créer des personnes morales de droit privé sera applicable aux personnes morales créées après l'entrée en vigueur du présent projet de loi. Il ne remettra donc pas en question les personnes morales de droit privées déjà existantes.

Loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI – B 6 08)

Les modifications apportées aux articles 1 et 2 de la LRPFI visent à formaliser dans le cadre péréquatif et l'intercommunalité, le rattachement du Fonds intercommunal pour le développement urbain, comme c'est le cas pour le Fonds intercommunal. Il s'agit également, à l'article 29, de tenir compte des nouvelles règles portées par le présent projet de loi en lien avec le Fonds intercommunal.

ANNEXE – Statuts du fonds intercommunal (StFI – B 6 08.05)

Il s'agit de modifier les statuts du Fonds intercommunal afin de préciser que c'est désormais le Conseil d'Etat qui est compétent pour approuver les modifications des statuts du Fonds et plus le Grand Conseil.

Loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers, du 30 octobre 2020 (LPSSP – F 4 05),

Dans la même logique que pour les lois précédentes, il est important de réserver l'application du présent projet de loi.

Loi sur l'accueil à la journée continue, du 22 mars 2019 (LAJC – J 6 32)

Il convient d'adapter les articles 7 et 8 de la LAJC, en ce qu'ils renvoyaient à des articles de la LAC qui seront abrogés par le présent projet de loi.

Loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD – L 1 35)

Il convient de réserver l'application du présent projet de loi à l'article 3B, alinéa 3 LGZD qui viendra le cas échéant compléter les statuts.

Loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (LEaux-GE – L 2 05)

Il convient de modifier l'article 98 au niveau de sa note mais également, comme pour la LGZD, de préciser l'application à titre supplétif du présent projet de loi en complément des statuts du Fonds intercommunal d'assainissement.

Statuts du Fonds intercommunal d'équipement, du 1^{er} septembre 2016 (PA 342.01)

Il s'agit de modifier les statuts du Fonds intercommunal d'équipement afin de préciser que c'est désormais le Conseil d'Etat qui est compétent pour approuver les modifications des statuts du Fonds et plus le Grand Conseil.

Statuts du Fonds intercommunal d'assainissement, du 29 novembre 2013 (PA 340.01)

Il s'agit de modifier les statuts du Fonds intercommunal d'assainissement afin de préciser que c'est désormais le Conseil d'Etat qui est compétent pour approuver les modifications des statuts du Fonds et plus le Grand Conseil.

Loi sur le Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU), du 18 mars 2016 (PA 345.00)

Dans la même logique que pour la LGZD et la LEaux-GE, il est important de réserver l'application du présent projet de loi.

Statuts du Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU), du 18 mars 2016 (PA 345.01)

Il s'agit de modifier les statuts du Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU) afin de préciser que c'est désormais le Conseil d'Etat qui est compétent pour approuver les modifications des statuts du Fonds et plus le Grand Conseil.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe : Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public
(LIACI).**

Projet présenté par le département des institutions et du numérique

(montants annuels, en mios de fr.)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	dès 2030
TOTAL charges de fonctionnement	0.00							
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
30 Salaires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ETP Nombre Equivalent Temps Plein	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
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 [34] 1.375%	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							
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							

Remarques :

Pas d'impact financier.

Date et signature du responsable financier :

9.5.2025



Michel Clavel
Directeur financier