

# La place de la commune dans le système institutionnel genevois

## Cadre légal et institutions

# Interventions

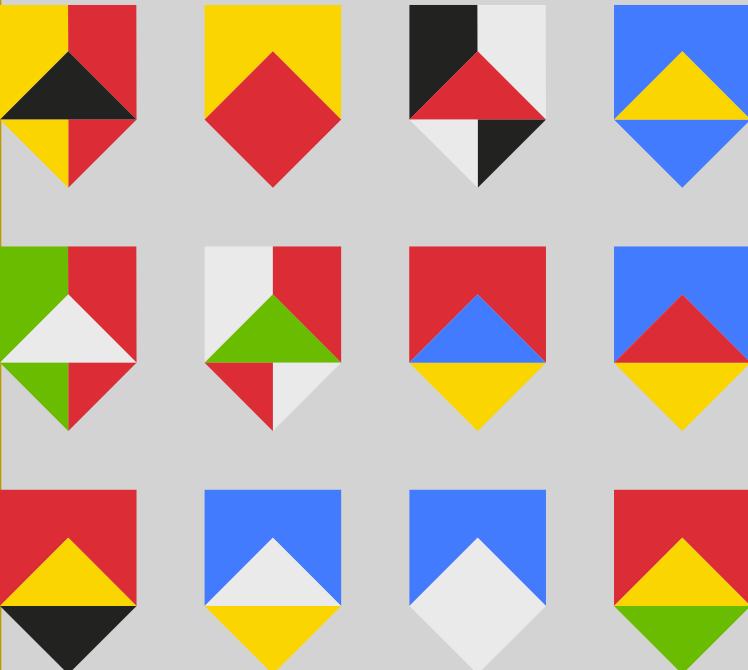
**Karine Bruchez** - Présidente de l'ACG

**Carole-Anne Kast** - Conseillère d'Etat, département des institutions et du numérique (DIN)

**Nicolas Fournier** - Secrétaire général adjoint (DIN)

\*\*\* Apéritif dinatoire et réseautage (30 minutes) \*\*\*

**Me Nicolas Wisard** - BMG Avocats



# Canton et communes: rôles et responsabilités

Carole-Anne Kast  
Conseillère d'Etat

# **Plan**

1. Introduction
2. Institutions et tâches communales
3. Surveillance du Canton découlant de la constitution genevoise et de la loi sur l'administration des communes (LAC; B6 05)
4. Refonte de la loi sur l'administration des communes (LAC; B6 05)

# 1. Introduction

## **2. Institutions et tâches communales**

## Institutions: bases constitutionnelles et légales

Le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération. Il est constitué de communes (**Art. 1 et 3 Cst., art. 4 Cst-GE**)

L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (**Art. 50 al. 1 Cst. et 132 Cst-GE**)

Les communes sont des collectivités publiques territoriales dotées de la personnalité juridique (**art. 132 al. 1 Cst-GE**)

Les communes sont des collectivités publiques, des personnes morales (**art. 52 al. 2 Code civil**), territoriales, dotées de la personnalité juridique (**art. 132 al. 1 Cst-GE**), donc jouissent et exercent des droits civils (**art. 53 et 54 CC**)

## **Principes constitutionnels (art. 133 Cst-GE):**

### **Art. 133 Tâches**

1. La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.
2. La loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires.
3. Le canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes.

## Répartition des tâches : législation cantonale déterminant la répartition des tâches entre le canton et les communes:

LRT; A 2 04

Loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton: Principes généraux

LRT-1 ; A 2 05

Loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1er train): Formation, Action sociale, Personnes âgées, Mobilité

LRT-3; A 2 07

Loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de sport (3e train)

LPCCA ; C 3 05

Loi pour la promotion de la culture et de la création artistique, contenant la répartition des tâches

Les lois thématiques rattachées à la LRT (loi-cadre) sont complétées par les diverses législations thématiques qui couvrent les autres politiques publiques pour lesquelles des tâches sont assignées au Canton, respectivement aux communes.

# Quelques exemples de tâches assignées aux communes au sens de la LRT

## Tâches exclusives

Accueil parascolaire

Réglementation locale du trafic à caractère mineur et non prescriptive

Soutien au sport élite collectif et aux efforts des organisations sportives en matière d'activités physiques et sportives

Favoriser la participation des personnes âgées dans tous les domaines de la vie sociale

## Tâches conjointes

Mise en œuvre de la politique culturelle

Mise en œuvre de la politique sportive

Planification de la réalisation des infrastructures sportives dans le canton, conformément à l'article 17 de la loi sur le sport, du 14 mars 2014

## Tâches complémentaires

Prestations sociales financières, aides financières ponctuelles

Soutien aux initiatives en faveur de l'organisation de manifestations régionales, nationales et internationales dans le domaine du sport

Soutien aux initiatives en faveur de populations à besoins spécifiques

# **Collaboration institutionnelle entre le Canton et les communes: quelques exemples**

- Séances régulières entre le comité de l'ACG et la délégation du Conseil d'Etat aux communes (composée de Nathalie Fontanet, Pierre Maudet et Carole-Anne Kast)
- Echanges réguliers entre les départements, l'ACG et les communes dans le cadre de projets ponctuels
- Consultation par le Conseil d'Etat des communes sur les projets de loi ou les modifications règlementaires ayant un impact sur les communes
- Association des communes aux travaux parlementaires menés par le Grand Conseil au travers d'auditions sur les objets traités par le Parlement
- Participation du Canton à la gouvernance des fonds intercommunaux et participation des communes à la gouvernance des institutions LOIDP et des commissions officielles

### **3. Surveillance du Canton découlant de la Constitution genevoise (Cst-GE) et de la loi sur l'administration des communes (LAC)**

## Bases constitutionnelles (Cst-GE)

- Art. 137 Surveillance: "les communes sont soumises à la surveillance du Conseil d'Etat, qui veille à ce qu'elles exercent leurs compétences conformément à la loi."
- Art. 9 al. 2 Principes de l'activité publique: "l'activité publique se fonde sur le droit et répond à un intérêt public. Elle est proportionnée au but visé."

## Bases légales

### **Loi sur l'administration des communes (LAC ; B 6 05)**

**Art. 82 LAC Autorité de surveillance :** "les communes sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat. Celui-ci s'exerce plus spécialement par l'intermédiaire du département."

# Surveillance cantonale

## **Conseil d'Etat**

Annulation de délibérations  
Règlements sur les cimetières  
Servitudes sur le DP de < 1000 m<sup>2</sup>  
Sanctions à l'encontre des CA  
Récapitulation des taux de centimes additionnels  
Aboutissement des référendums et initiatives au niveau communal

## **Grand Conseil**

Projets de loi relatifs aux modifications statutaires des fondations et groupements  
Projet de lois pour approbation de servitudes sur le DP de > 1000 m<sup>2</sup>  
Procédure de dissolution du CM (art. 95 LAC)  
Autorité de recours dans le cadre du budget (art. 116 LAC)

## **DIN/SAFCO**

Contrôle et approbation des délibérations (art. 90 - 91 LAC + art. 1 RAC)  
Contrôle des budgets et des comptes  
Préparation des arrêtés du Conseil d'Etat et des projets de loi à l'att. du GC  
Instruction des plaintes à l'encontre des CA  
Conseils et renseignements aux communes

## **4. Refonte de la loi sur l'administration des communes**

# Contexte

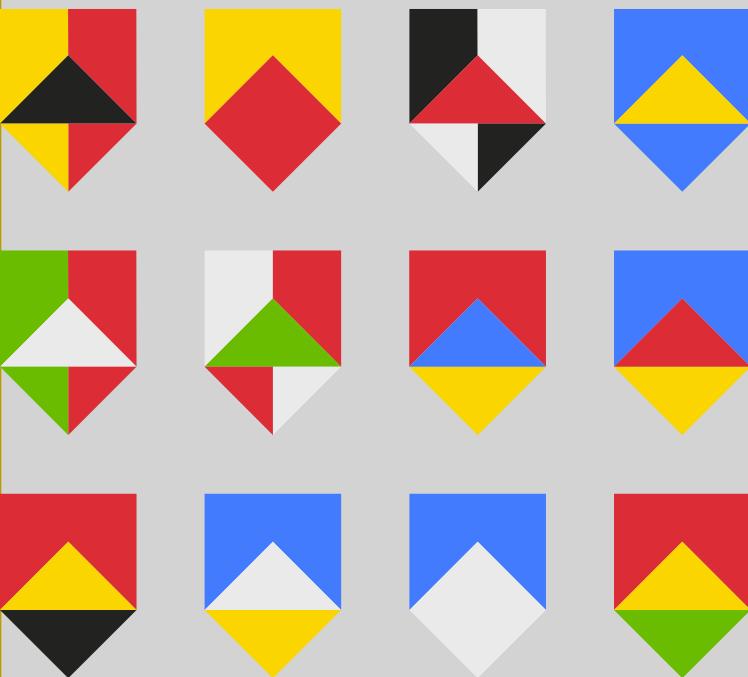
- La loi sur l'administration des communes date de 1984. Elle demande donc d'être modernisée et adaptée aux enjeux actuels auxquelles font face les communes.
- Cette refonte constitue un axe fort du programme de législature 2023-2028 du Conseil d'Etat.
- Un premier volet de cette refonte a été consacré par l'adoption par le Conseil d'Etat du projet de loi relatif aux institutions communales autonomes de droit public (LIACI).

# Enjeux

- Identification des lacunes de la loi ou des dimensions qui méritent un cadre plus précis à l'aune de thématiques récurrentes (conflit d'intérêt, secret de fonction, sanctions, etc.)
- Réflexions à mener sur les relations entre le délibératif et l'exécutif communal (compétences, procédures, contrôle, etc.)
- Définition d'un cadre légal uniforme facilement applicable pour et par l'ensemble des communes
- Réflexion autour du périmètre de la surveillance cantonale

# Moyens

- 1<sup>ère</sup> phase : adoption du PL LIACI (1<sup>er</sup> train de révision de la LAC)
- 2<sup>ème</sup> phase : refonte de la LAC
  - Travail collaboratif à mener avec l'ACG comme ce fut le cas pour la LIACI
  - Apport des autres départements de l'Etat
  - Objectif: adoption du PL par le Conseil d'Etat avant la fin de la législature cantonale 2023-2028.



# Cadre légal et répartition des compétences entre l'exécutif et le délibératif

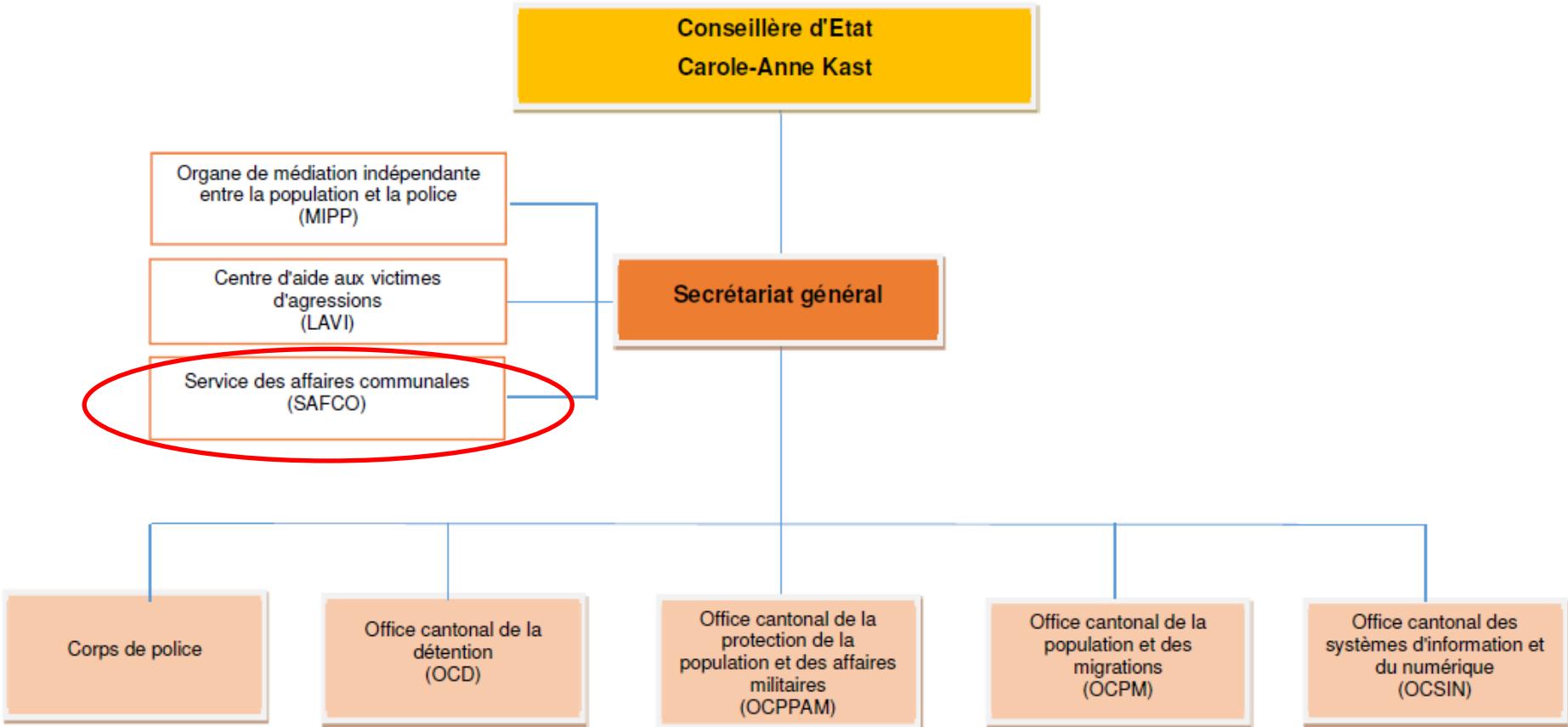
Nicolas Fournier  
Secrétaire général adjoint  
(DIN)

# **Plan**

- 1. Introduction**
- 2. Institutions communales**
  - a) Droit applicable**
  - b) Organisation municipale**
    - i. Conseil municipal**
    - ii. Exécutif Communal**

# 1. Introduction

# Département des institutions et du numérique (DIN)



# Le Canton au service des communes

- A travers le service des affaires communales (SAFCO)
- Lecture des projets de délibérations, des projets de règlements, questions financières, réponse aux questions des SG, des CA ou de l'administration communale
- Le canton comme appui des communes dans leurs projets importants
- Newsletters, foire aux questions, vadémécums, des outils utiles pour les communes, statistiques financières
- [Service des affaires communales | ge.ch](#)

## **2. Institutions communales**

<u>Organisation bipartite</u>	<u>Organisation tripartite</u>	<u>Commune gérée par le canton</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>conseil exécutif</i></li> <li>• <i>corps électoral</i></li> </ul> <p>-&gt; toutes les communes des cantons suivants : UR, SZ, OW, NW, GL et AI</p> <p>-&gt; petites communes des autres cantons sauf GE et NE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>conseil exécutif</i></li> <li>• <i>parlement communal</i></li> <li>• <i>corps électoral</i></li> </ul> <p>-&gt; toutes les communes des cantons de GE et NE</p> <p>-&gt; les grandes communes des autres cantons, sauf UR, SZ, OW, NW, GL et AI.</p>	<i>Bâle</i>

Environ **500** communes sur **2'172** (en 2020) disposent d'un parlement communal, soit  $\frac{1}{4}$  seulement des communes suisses.

# **Droit applicable**

## **Législation fédérale**

- Constitution fédérale (Cst. – RS 101)
- Autres lois fédérales (aménagement du territoire notamment)

## **Législation cantonale**

- Constitution genevoise (Cst-GE - A 2 00)
- Loi sur l'administration des communes (LAC - B 6 05) et son règlement (RAC - B 6 05.01)
- Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP - A 5 05) et son règlement (REDP - A 5 05.01)
- Loi sur l'exercice du droit de pétition (LPétition - A 5 10)
- Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD - A 2 08)
- Autres lois cantonales

## **Législation communale**

- Règlements des conseils municipaux
- Autres règlements municipaux

# **Organisation municipale**

## Art. 140 Cst. **Conseil municipal**

1. Le conseil municipal est l'autorité délibérative de la commune.
2. La loi fixe le nombre des membres du conseil municipal en fonction de la population de la commune.
3. Le conseil municipal est élu tous les 5 ans au système proportionnel.

## Art. 141 Cst. **Exécutif communal**

1. L'exécutif communal est une autorité collégiale qui s'organise librement.
2. Il est composé :
  - a) d'un conseil administratif de 5 membres dans les communes de plus de 50 000 habitants;
  - b) d'un conseil administratif de 3 membres dans les autres communes;
3. Il est élu tous les 5 ans au système majoritaire. Le premier tour a lieu simultanément à l'élection du conseil municipal.

# **Conseil municipal**

## **Le conseil municipal **est l'autorité délibérative** de la commune (Art. 140 al. 1 Cst-GE).**

- Il adopte des délibérations relevant de la compétence des communes, statue et se prononce sur divers objets, en préavise d'autres, et formule des déclarations.
- Il ne contrôle pas l'activité du conseil administratif.
- En effet, les communes sont soumises à la surveillance du Conseil d'Etat, [...] (art. 137 Cst-GE).

# Répartition des attributions entre conseil municipal et exécutif communal

## Principe

- Conseil municipal: art. 30 LAC (Liste **exhaustive**)
- Exécutif communal: art. 48 LAC (Liste exemplative)

## Pouvoir réglementaire

*"Le conseil municipal peut adopter, sous forme de délibération, des règlements ou des arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes"* (Art. 30 al. 2 LAC).

*"L'exécutif est chargé, dans les limites de la constitution et des lois d'édicter les règlements municipaux dans les domaines où le conseil municipal n'a pas fait usage de la prérogative que lui accorde l'article 30, alinéa 2, à l'exclusion des domaines où les lois donnent cette compétence au conseil municipal"* (art. 48 let. v LAC).

## Fonctions (art. 29 à 31 LAC) :

- Le conseil municipal exerce des fonctions **délibératives** et **consultatives** (art. 29 al. 1 LAC).
- Le conseil municipal se prononce par le vote de :
  1. **Délibérations** sur les objets de l'art. 30, al. 1 LAC, soumises au référendum facultatif et contraignantes pour l'exécutif ;
  2. **Résolutions** pour toutes les fonctions consultatives prévues à l'article 30A LAC, sous la forme de résolutions, d'avis ou de propositions non soumises référendum et non contraignantes pour l'exécutif.

## Fonction délibérative

- Le conseil municipal vote des **délibérations** sur les objets listés de **manière exhaustive** à l'art. 30 LAC, et pour adopter le règlement du conseil municipal (art. 17 LAC).
- Article 30 :
  - du budget, de la fiscalité communale et des comptes annuels (art. 30 al. 1 let. a, b, et f LAC);
  - de l'aménagement du territoire (art. 30 al. 1 let. m, n, o, p, q, r, s et y LAC);
  - de la gestion des biens communaux (art. 30 al. 1 let. d, e, g, h, i, j, k, l et t LAC);
  - des groupements intercommunaux (art. 30 al. 1 let. u LAC);
  - du statut de la fonction publique communale, l'échelle des traitements, indemnités **et les indemnités alloués de fin de fonction (nouveau)** aux conseillers administratifs, et jetons de présence et indemnités alloués aux conseillers municipaux (art. 30 al. 1 let. v et w LAC);
  - de l'adoption de règlements de portée générale sur tous les sujets relevant de la compétence des communes (art. 30, al. 2 LAC).
  - de l'approbation du principe de fusion et de la convention de fusion (art. 30 al. 1 let. aa LAC);

## Fonction consultative

- Le conseil municipal préavise (art. 30 A al. 1 LAC) et fait des déclarations de politique générale sous forme de **résolutions**.
- Il existe donc deux sortes de résolutions:
  - a) les résolutions prévues par l'art. 30A LAC; et
  - b) les résolutions prévues par les règlements des conseils municipaux qui sont des déclarations de politique générale.

## Résolutions (art. 30A al. 1 LAC)

- Le conseil municipal **préavise** (art. 30A al. 1 LAC) :
- l'avant-projet de loi sollicitant la modification des limites de zones élaboré par la commune (art. 15A, a. 3 et 4 LaLAT; RS-Ge L 1 30);
  - le projet de PLQ élaboré par la commune (art. 1, al. 2 et 3 LExt; RS-Ge L 1 40);
  - le projet de PLQ élaboré par la commune (art. 5A, al. 1 et 2 LGZD; RS-Ge L 1 35);
  - le projet de règlement spécial élaboré par la commune (art. 10, al. 4 LCI; RS-Ge L 5 05);
  - le projet de plan de site élaboré par la commune (art. 39A, alinéas 2 et 3 LPMNS; RS-Ge L 4 05);
  - les projets de plans directeurs des chemins pour piétons et de randonnée pédestre (art. 8, alinéa 2, et 9, alinéa 1, LaLCPR); RS-Ge L 1 60);
  - **Les demandes de naturalisations d'étrangers de plus de 25 ans (nouveau)** ; toutefois le conseil municipal peut, par délégation révocable en tout temps, charger le conseil administratif de préaviser ces demandes

## Résolutions (art. 30A al. 2 LAC)

- Le conseil municipal **statue** sur le projet de concept de l'aménagement cantonal, le projet de schéma directeur cantonal ainsi que sur les plans directeurs localisés

## **Droit d'initiative des membres du conseil municipal**

### **Art. 24 LAC**

1 **Chaque membre du conseil municipal, seul ou avec d'autres** exerce son droit d'initiative conformément aux procédures prévues dans le règlement du conseil municipal.

2 Il exerce **notamment** ce droit sous les formes suivantes :

- a) projet de délibération;
- b) question écrite ou orale.

3 D'autres modes d'intervention peuvent être définis dans le règlement du conseil municipal.

4 Si la proposition est envoyée pour examen à une commission ou traitée sans examen préalable en séance du conseil municipal, **le conseil administratif doit être entendu.**

## **Droit d'initiative des membres du conseil municipal**

### **Proposition de délibération**

Proposition écrite faite **au conseil municipal** d'adopter **une délibération** sur un objet prévu à l'art. 30 LAC.

### **Question écrite ou orale**

Proposition faite au **conseil municipal** d'inviter **le conseil administratif** à répondre à une question sur un sujet déterminé.

### **Proposition de résolution**

Proposition adressée **au conseil municipal** d'adopter **une résolution**, qui par ses dispositions et par son acceptation, n'implique pas les publications légales se rapportant au référendum facultatif dans le domaine municipal,  
ou

Proposition adressée **au conseil municipal** d'adopter **une résolution** dans un domaine relevant de ses fonctions consultatives (art. 30A LAC)

# **Exécutif communal**

## Attributions (art. 48 à 50 LAC)

- **administration de la commune**, représentation de la commune, gestion des fonds spéciaux, conservation des biens communaux;
- **exécution** des lois, règlements et arrêtés si cette compétence est conférée à la commune;
- **accomplissement de toutes les autres fonctions qui lui sont attribuées par la législation**;
- préavis de tous les objets qui ne sont pas de la compétence du conseil municipal;
- édicter les règlements municipaux dans les domaines où le conseil municipal n'a pas fait usage de cette prérogative.
- soumission au CM des projets de délibération, puis exécution; présentation au CM du budget, des comptes et du rapport administratif annuels;
- défense des intérêts de la commune dans les procès qu'elle a ou qui lui sont intentés;
- transmission de renseignements au Conseil d'Etat ou à ses départements;
- affichage dans la commune des lois adoptées par le Grand Conseil;

## Attributions suite (art. 48 à 50 LAC)

- mesures provisionnelles dont l'urgence est commandée par les intérêts communaux;
- notification du non-exercice du droit de préemption;
- conclusion de baux dont la durée n'excède pas 12 ans;
- acceptation de donations ou legs;
- placements financiers;
- **engagement et nomination du personnel communal**, fixation des salaires, contrôle et révocation conformément au statut du personnel;
- assermentation des agents municipaux et des autres personnes tenues au secret par une disposition légale expresse;
- demandes de levée du secret de fonction de l'exécutif et du personnel communal;
- opposition dans le cadre des procédures d'adoption de plans de zones, PLQ, plans de sites, etc., en particulier lorsque le conseil municipal a formulé un préavis négatif;

# Droit d'initiative de l'exécutif communal

## Art. 22 LAC Droit d'assister aux séances

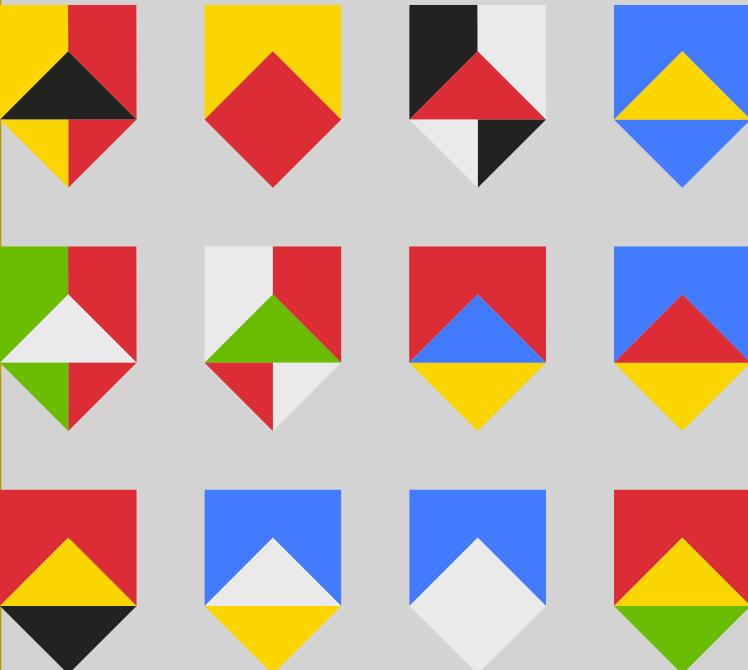
<sup>1</sup> Les membres du conseil administratif assistent au séance du conseil municipal.

<sup>2</sup> Ils peuvent assister aux séances des commissions.

### *Voix consultative*

<sup>3</sup> Ils possèdent le droit d'initiative et ont voix consultative.

- **Formes d'initiative de l'exécutif** (mentionnées dans les règlements des conseils municipaux, qui peuvent légèrement varier d'une commune à l'autre)
  - a) Projet de délibération ou résolution (Cf. Conseil municipal).
  - b) Proposition qui invite le conseil municipal à se prononcer sur un objet déterminé, ne faisant pas l'objet d'un projet de délibération.
  - c) Préconsultation qui permet un vote de principe sur un objet déterminé qui fera l'objet d'un projet de délibération ultérieure.



# **Les outils de l'intercommunalité**

**Me Nicolas Wisard  
BMG Avocats**

# Plan de l'exposé

- **Formes d'intercommunalité : panorama des instruments juridiques**
- **Questions transversales**
  - Gouvernance des institutions intercommunales : rôles des CA et des CM
  - Droits politiques
  - Statuts des membres des organes des institutions intercommunales
- **Perspectives législatives**

# Préalable: pourquoi l'intercommunalité ?

## Enjeux

- L'union fait la force
- Économies d'échelle
- Centralisation régionale
- Partage de ressources/péréquation

## Domaines

- Défense des intérêts institutionnels communs
- Exécution de politiques publiques sectorielles : social (jeunesse/personnes âgées), sport, voirie, police, feu, déchets
- Prestations de support («administration auxiliaire»): informatique
- Financements spéciaux/fonds spéciaux ("pots communs" dédiés à la gestion de ressources affectées à des tâches communales)



# Outils de l'intercommunalité à Genève

**Trois formes d'intercommunalité:**

- 1. Collaborations contractuelles**
- 2. Institutions (avec personnalité juridique) créées par les communes de leur propre initiative**
- 3. Institutions (avec personnalité juridique) prévues/imposées par une loi spéciale**



# Collaborations contractuelles

## □ Types

- **Contrats de délégation** (petite enfance, voirie)
- **Contrats de collaboration** (Etat civil, domaine scolaire, culture, police municipale)

## □ Compétences et gouvernance

- **Conclusion et exécution des contrats** : CA - approbation des CM non requise pour la conclusion (art. 81 al. 3 LAC; communication pour information)
- **Compétences délibératives des CM** (art. 30 LAC) **réservées** (art. 81 al. 3 LAC)
- **Surveillance cantonale** par les départements cantonaux (législations sectorielles) et par le Conseil d'Etat (DIN/SAFCO) au titre de la haute surveillance (art. 137 Cst-GE ; art. 82 ss LAC)

## □ Régime juridique

- Droit public – application du CO à titre supplétif (art. 81 LAC)



# Institutions créées par les communes

***Numerus clausus*** (art. 136 al. 2 Cst-GE / principe de la légalité):

- Groupements intercommunaux** (art. 51 à 60 LAC)
- [Communautés de communes** (art. 61 à 76 LAC)]
- Fondations intercommunales de droit public** (art. 30 al. 1 let. t LAC)
- Personnes morales de droit privé** (CC/CO)

# Groupements intercommunaux - 1

## □ Nature juridique

Corporation

## □ Buts

Assumer en commun des tâches déterminées (art. 51 LAC)

- ✓ **Protection civile, sapeurs-pompiers volontaires, petite enfance, sport, voirie, informatique, déchets carnés, etc.**

## □ Création

- Délibération du CM de chaque commune créatrice approuvant la constitution du groupement et ses statuts (art. 30 al. 1 let. u et 52 al. 2 LAC)
- Approbation des délibérations par le Conseil d'Etat (art. 53 LAC: contrôle de légalité)



# Groupements intercommunaux - 2

## □ Adhésion de nouvelles communes

- Délibération du CM de la commune adhérente (art. 58 LAC)
- ... et des CM des communes déjà membres si les Statuts du groupement nécessitent une adaptation
- Approbation de la/des délibération(s) par le Conseil d'Etat (art. 53 LAC)

## □ Modification des statuts

- Principe du parallélisme des formes
- Délibération du CM de chaque commune membre (art. 30 al. 1 let. u et 52 al. 2 LAC)
- Approbation des délibérations par le Conseil d'Etat (art. 53 LAC)



# Groupements intercommunaux - 3

## □ Retrait d'une commune

- Délibération du CM de la commune sortante (art. 59 LAC)
- Pas de délibération des autres communes membres
- Approbation de la/des délibération(s) par le Conseil d'Etat (art. 53 LAC)
- Obligations résiduelles à charge de la commune sortante: selon statuts (art. 55 let. f LAC) et contrats

## □ Dissolution

- Délibération du CM de chaque commune membre (art. 60 LAC)
- Approbation des délibérations par le Conseil d'Etat
- Liquidation par les organes du groupement

# Groupements intercommunaux - 4

## □ Organisation et gouvernance: selon Statuts (art. 55 et 56 LAC)

- Au minimum un **conseil intercommunal** (art. 56 let. a LAC)
  - Composition libre (usuellement magistrats CA)
  - Compétence décisionnelle intégrale – sous réserve des cas d'approbation:
    - selon Statuts: CA ou CM
    - selon LAC: CM pour les comptes (art. 30 al. 1 let. i), les emprunts (art. 57 al. 2) mais en principe pas sur le budget
- **Autres organes** (bureau, direction) possibles

# Groupements intercommunaux - 5

## □ Régime financier

- Contributions annuelles des communes membres (art. 57 al. 1 LAC) définies par le budget intercommunal (selon clé de répartition statutaire)  
– à reporter dans les budgets communaux
- Responsabilité solidaire des communes membres (art. 57 al. 4 LAC)
- Capacité d'emprunt – moyennant approbation de toutes les communes membres par délibérations des CM (ou 2/3 des communes si le groupement compte 30 communes ou plus ; art. 57 LAC)
- Aides communales aux investissements: garanties contractuelles (art.30 al. 1 let. h LAC), subventions d'investissement (art. 30 al. 1 let. e LAC)



# Fondations intercommunales de droit public - 1

## □ Nature juridique

- Etablissement: patrimoine organisé
- Pas de «membres»
- Droit public (art. 30 al. 1 let. t LAC)

## □ Buts

Exercer une tâche déterminée de manière décentralisée, intéressant plusieurs communes

- ✓ **Logements pour les personnes âgées, accueil préscolaire, installations sportives ou de loisirs**

## □ Création / modification des statuts

- Délibération du CM de chaque commune créatrice approuvant la constitution de la fondation et ses statuts (art. 30 al. 1 let. t LAC)
- Approbation par le Grand Conseil sous forme de loi (art. 93 LAC)



# Fondations intercommunales de droit public - 2

## □ **Création / modification des statuts / dissolution**

- Délibération du CM de chaque commune créatrice approuvant la constitution de la fondation et ses statuts (art. 30 al. 1 let. t LAC)
- Approbation par le Grand Conseil sous forme de loi (art. 93 LAC)

## □ **Adhésion de nouvelles communes**

- Possibilité de participation d'une nouvelle commune par modification des statuts

## □ **Retrait d'une commune**

- Pas de droit de sortie unilatérale
- Modification des statuts requise – selon la procédure de création



# Fondations intercommunales de droit public - 3

## □ Organisation et gouvernance: selon Statuts

- Au minimum un **conseil de fondation**
  - Composition libre (usuellement magistrats CA et des représentants des partis politiques siégeant au CM)
  - Compétence décisionnelle intégrale – sous réserve des cas d'approbation:
    - selon Statuts: CA ou CM
    - selon LAC: CM sur les comptes (art. 30 al. 1 let. i)
- Autres organes (bureau, direction) possibles

# Fondations intercommunales de droit public - 4

## □ Régime financier

- Dotation: apports financiers ou en nature des communes fondatrices
- Indépendance financière complète par principe: pas de garantie légale (solidarité) des communes
- Possibilité de prévoir dans les statuts des contributions récurrentes obligatoires à charge des communes
- Possibilité de garanties contractuelles (cautionnements) des communes pour les emprunts de la fondation, par délibérations (art. 30 al. 1 let. g LAC)
- Bénéfice: redistribution aux communes fondatrices problématique



# Personnes morales de droit privé

## □ Code civil

- ✓ **Associations** (représentation d'intérêts idéels ; p. ex. Union des villes genevoises)
- ✓ **Fondations** (activités du domaine social ; p. ex. EVE Cigogne)

## □ Code des obligations

- ✓ Sociétés anonymes – p. ex. pour des tâches à caractère industriel et commercial (p. ex. énergie, communications : VD, VS ; éventuellement en matière de logement ?)

## □ Modalités de création

- Décision communale de création: délibération CM (art. 30 al. 1 let. t LAC)
- Et actes de constitution selon CC/CO (acte constitutif, statuts, inscription au Registre du commerce)



# Institutions imposées/prévues par une loi spéciale - 1

## □ Groupements

- *Imposés*
  - ACG (art. 77-80 LAC)
  - GSIS (art. 8 et 14.18 LPSSP – F 4 05)
- *Prévus*
  - GIAP (art. 7 LAJC – J 6 32)

## □ Fondations

- *Fonds péréquatifs (redistribution des ressources fiscales générales)*
  - FI (art. 27 ss LRPFI – B 6 28)
  - FIDU (LFIDU – PA 345.00)
- *Fonds liés à des financements spéciaux (gestion de taxes affectées)*
  - FIE (art. 3B LGZD – L 1 35)
  - FIA (art. 95-98 LEaux-GE – L 2 05)
  - FDAP (art. 2, 27 LAPr – J 6 28)



# Institutions imposées/prévues par une loi spéciale - 2

## □ Mode de création

- Loi du Grand Conseil et Statuts annexés, ou
- Loi du Grand Conseil (limitée aux principes) et Statuts adoptés par une entité intercommunale (ACG) et approuvés par le Conseil d'Etat (GSIS, GIAP)
- Actes communaux:
  - Institutions imposées par une loi: pas de décision communale propre pour la création ou l'adhésion à l'institution
  - Institutions prévues par une loi (GIAP): délibération CM pour adhésion



# Institutions imposées/prévues par une loi spéciale - 3

## □ Organisation et fonctionnement

- Représentation des communes dans les organes des institutions intercommunales par des CA (nominativement ou *ex officio*)
- Pas d'implication des conseillers municipaux
- Prérogatives des CM :
  - par les budgets communaux ? Dépenses légalement liées ...
  - droit d'opposition à l'égard des décisions d'attribution (subventionnement) ACG/FI (art. 79 al. 1 let. c LAC: 2/3 des CM ou 1/3 des CM représentant au moins 50% de la population)



# Thématiques transversales - 1

## □ Gouvernance: implication des CA et des CM

### ➤ Constitution, adhésion, retrait, dissolution:

- CA moteurs
- CM toujours décisionnels !

### ➤ Gestion des institutions:

- Conseils intercommunaux/Comités des groupements: CA
- Conseils de fondations intercommunales: représentants CA + CM
- Compétences d'approbation des CM limitées:
  - Budget ?
  - Comptes
  - Actes spécifiques (projets de construction; emprunts; etc)
- Mécanisme du droit d'opposition institutionnel des CM: uniquement ACG (art.79 LAC) / FI

### ➤ Haute surveillance: partagée entre CA (conflit d'intérêts ?) et CM (instruments ?) ?



# Thématiques transversales - 2

## □ Droits politiques

- **Principe:** exercice des droits politiques (initiative/référendum) au niveau de la commune :
  - Référendum communal possible contre la création/adhésion/retrait/dissolution
  - Initiative populaire possible pour créer des fondations (art. 37 al. 1 let. e LAC)
  - Pas de référendum sur décisions des organes intercommunaux
  - Pas de référendum contre les actes d'approbation pris par les CM selon les statuts des institutions: résolutions
- **Exception** (cf. art. 136 al. 3 Cst-GE): référendum direct contre les délibérations de l'institution intercommunale:
  - [Communautés de communes (art. 66 al. 7 LAC)]
  - Groupements imposés par une loi (art. 60A LAC): GSIS
- **Cautèle:** interdiction d'empêtement sur les compétences délibératives des CM (cf.art. 52 a. 3 LAC)



# Thématiques transversales - 3

## □ Statut des membres des organes des institutions intercommunales

- Pas de cadre légal général uniforme
- Devoirs généraux :
  - diligence
  - fidélité (interdiction des conflits d'intérêts ; récusation)
  - secret de fonction
- Responsabilité :
  - administrative
  - civile (LREC)
  - pénale



# Perspectives législatives: vers un code des institutions communales ?



**GRAND CONSEIL**  
de la République et canton de Genève

**PL 13671**

*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**

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

<sup>2</sup> 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.

# Perspectives législatives: vers un code des institutions communales ?

## □ Objectifs du projet de loi 13'671 sur les institutions autonomes communales et intercommunales de droit public (LIACI)

- Clarifier les types d'institutions
- Simplifier et harmoniser les procédures de création
- Régler le fonctionnement interne et la gestion financière des institutions
- Régler le statut des membres des organes des institutions
- Articuler les modalités de surveillance communale, intercommunale et cantonale
- Supprimer les communautés de communes



# Sources/références

## □ Bases légales

- SILGenève (<https://silgeneve.ch/legis/>)

## □ Doctrine juridique

- Katia HORBER-PAPAZIAN/Caroline JACOT-DESCOMBES, *La collaboration intercommunale en Suisse*, in Thierry Tanquerel/François Bellanger (éd.), *L'avenir juridique des communes*, Genève/Zurich/Bâle 2007, p. 105 ss
- Christine GUY-ECABERT, *Divers instruments de la collaboration intercommunale, en particulier le contrat de coordination*, Revue de droit administratif et fiscal 2004 I p. 81 ss
- Pierre Louis MANFRINI/Nicolas WISARD, *Les instruments juridiques de la collaboration intercommunale: aperçu de la situation dans les cantons romands*, in Katia Horber-Papazian (éd.), *L'espace local en mutation*, Lausanne, 2001, p. 17 ss
- Eloi JEANNERAT, *L'organisation régionale conventionnelle à l'aune du droit constitutionnel*, Genève/Zurich/Bâle, 2018
- Pierre MOOR/François BELLANGER/Thierry TANQUEREL, *Droit administratif*, vol. III, 2<sup>ème</sup> éd., Berne, 2018, p. 412 ss
- Peter KARLEN, *Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes*, Genève/Zurich/Bâle, 2018, p. 181 ss, § 16 Organisationsformen der Verwaltungskooperation



# Prochaine plénière

15 octobre 2025  
18 heures  
UniDufour – U600

