

Rapport de la commission du règlement chargée d'examiner le projet de délibération du 2 novembre 2011 de M. Pascal Holenweg et M^{me} Salika Wenger: «Règlement du Conseil municipal: création de fondations ou de sociétés de droit public ou privé».

Rapport de M. Eric Bertinat.

Le projet de délibération a été renvoyé à la commission du règlement le 17 janvier 2012. La commission du règlement s'est réunie le 2 mai 2012 sous la présidence de M^{me} Alexandra Rys. Ce rapport a été débattu lors de la séance plénière du 18 mars 2015 puis renvoyé une seconde fois en commission du règlement. Cette dernière s'est à nouveau réunie les 1^{er} avril, 27 mai, 17 juin, 14 octobre, 18 novembre 2015, 31 août 2016, 3 mai, 22 novembre et 29 novembre 2017 sous les présidences successives de MM. Olivier Baud, Carlos Medeiros, Rémy Burri et Jean-Charles Lathion. Le rapporteur remercie les procès-verbalistes pour la qualité de leurs notes: M. Andrew Curtis, M^{mes} Nour Zumofen et Shadya Ghemati.

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu les articles 17 et 30, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu l'article 140 du règlement du Conseil municipal du 16 avril 2011;

sur proposition de deux de ses membres,

décide:

Article premier. – L'article 70, «Mode d'initiative du Conseil administratif», du règlement du Conseil municipal est modifié comme suit:

«⁵ (*nouveau*) Le Conseil administratif a l'obligation de soumettre à l'approbation du Conseil municipal la création et les statuts de toute nouvelle fondation ou société de droit public ou privé à laquelle il serait proposé que la Ville de Genève participe. La proposition est soumise à trois débats.

»⁶ (*nouveau*) La participation financière de la Ville de Genève au capital d'une nouvelle fondation ou société de droit public ou privé ne peut être soumise au Conseil municipal sans que celui-ci se soit préalablement prononcé, lors d'une session précédente, sur sa création.»

Art. 2. – L'article 93 du règlement du Conseil municipal est modifié comme suit:

«Les comptes annuels, le budget, les modifications du règlement, la fixation des jetons de présence et indemnités versés aux membres du Conseil municipal ainsi que la création et les statuts de toute nouvelle fondation ou société de droit public ou privé sont soumis obligatoirement à trois débats.»

Séance du 1^{er} avril 2015

Audition de M. Holenweg

M. Holenweg remarque que le projet de délibération PRD-16 a été renvoyé à la commission du règlement pour une nouvelle écriture, dans la mesure où des problèmes de rédactions sont survenus après le vote en commission sur ce projet de délibération. Il propose de transmettre une proposition de reformulation aux membres de la commission et de reporter la discussion sur cet objet à une séance ultérieure.

Un commissaire souhaiterait auditionner le Conseil administratif sur cet objet, étant donné que le projet de délibération en question concerne une décision du Conseil administratif.

Le président relit l'amendement proposé par M. Holenweg: alinéa 5 (nouveau): «Le Conseil administratif soumet à l'approbation du Conseil Municipal la création et les statuts de toute fondation ou société de droit public ou privé à laquelle il serait proposé que la Ville participe. Il soumet également au Conseil municipal la participation financière de la Ville de Genève à cette fondation ou société». Il propose de reporter la discussion à une séance ultérieure et de voter dès à présent sur une éventuelle audition.

M. Holenweg abonde dans ce sens et ajoute que ce nouvel alinéa supprime l'obligation des trois débats. D'autre part, l'alinéa 6 (nouveau) est supprimé ainsi que l'article 2.

La commission vote sur l'audition du Conseil administratif (accompagné d'un juriste). L'audition est acceptée par 15 oui (2 EàG, 3 S, 2 Ve, 1 DC, 3 LR, 2 UDC, 2 MCG).

Séance du 27 mai 2015

Audition de M. Sami Kanaan, maire, en charge du département de la culture et du sport (DCS), et de M. Olivier-Georges Burri, directeur général adjoint

M. Kanaan commence son intervention en remarquant que le projet de délibération PRD-16 présente un certain nombre de problèmes de forme par rapport à la

loi sur l'administration des communes (LAC), notamment au niveau de la répartition des compétences entre Conseil municipal et Conseil administratif. Il constate que ce projet de délibération a été créé suite à un cas concret, celui des cinémas du Grütli (le Conseil administratif ayant saisi dans l'urgence le Conseil municipal afin de valider le capital de dotations pour la nouvelle fondation des cinémas du Grütli). Il rappelle que les statuts des fondations de droit publics passent forcément par le Conseil municipal (ce qui n'est pas le cas pour celles relevant de droit privé), ce qui ne veut pas pour autant dire que le Conseil municipal se prononcera systématiquement sur le budget et les comptes desdites fondations (cela dépend des statuts en vigueur au sein de chaque fondation).

M. Kanaan revient sur la différence entre fondation de droit public et fondation de droit privé, relevant que la principale différence entre les deux est que les statuts des fondations de droit public passe par le parlement (aux niveaux communal et cantonal), ce qui n'est pas le cas des fondations régies par le droit privé. Il arrive effectivement que le Conseil administratif opte pour une fondation de droit privé par soucis de gain de temps.

Il poursuit son intervention en remarquant que la Ville crée des associations au sens de l'article 60 du Code civil (CC) pour des événements ponctuels (il évoque entre autre le bicentenaire de l'adhésion du Canton à la Confédération pour illustrer ses propos, GE200.ch, qui sera dissoute en fin d'année.). A cela s'ajoute d'autres montages associatifs (tel que les jeux de Genève), présentant des projets durables dans le temps. Dans ce type de cas, le Conseil administratif décide de se retirer de l'association et de créer une convention de subventionnement «classique».

D'autres types d'associations encore sont créées pour des périodes temporelles prédéterminées. C'est le cas par exemple des prix du cinéma Suisse. Au travers d'une fondation, une triple alliance a été créée entre la Ville de Genève, le Canton de Genève et la Ville de Zurich, l'objectif étant de présenter une candidature pour la cérémonie de la remise des Quartz.

M. Kanaan continue en évoquant le paradoxe de la fondation du Théâtre Saint-Gervais, celle-ci étant une fondation de droit privé mais subventionnée quasi-exclusivement par des fonds publics (la majorité des fondations culturelles sont de droit privé). Il affirme que lors de la mobilisation durable de mécènes (acteurs privés) dans le cadre d'un financement d'une fondation, le Conseil administratif opte en général pour du droit privé (mais il n'y a pas d'obligation à cela).

Il termine son intervention en remarquant qu'il préfère à titre personnel créer des fondations de droit public lorsque le financement de celles-ci est essentiellement due à des fonds publics.

M. Burri poursuit l'audition en évoquant la compatibilité du projet de délibération avec la LAC. Il remarque que cette dernière liste en son article 30 les

fonctions du Conseil municipal de manière exhaustive. L'article 48 quant à lui liste les fonctions du Conseil administratif de manière exemplative. Revenant à l'article 30 susmentionné, il remarque que l'alinéa 1 lettre t) prévoit déjà la délibération dans les cas de la création d'une fondation d'intérêt public communal, de fondations de droit privé ou de sociétés au capital desquelles la commune veut participer. Cela veut donc dire que si la commune ne participe pas au capital d'une fondation ou d'une société, il n'est pas nécessaire de passer par le parlement (selon l'interprétation donnée par le Conseil administratif, la fin de la lettre t) «au capital desquelles la commune veut participer» ne renvoie pas juste au mot précédent (sociétés), mais à la fois aux fondations de droit privé et aux sociétés).

Pour synthétiser, M. Burri affirme que la commune peut inciter de diverses manières la création d'une fondation, mais si la commune ne participe pas au capital de la fondation, il n'est pas nécessaire de passer par le Conseil municipal. Le projet de délibération proposé déroge donc au droit supérieur (la LAC), ce qui n'est pas légal.

Revenant sur le contenu du projet de délibération, il remarque que l'alinéa 5 ne précise pas la signification du mot «participer». Comme remarqué précédemment, c'est seulement dans le cas d'une participation au capital que le Conseil municipal doit être saisi. Si le but de cet alinéa est que le Conseil administratif consulte le Conseil municipal sur toute création de fondation (peu importe la forme et la participation), il ne serait alors pas conforme au droit supérieur. L'alinéa 6 quant à lui est conforme à la LAC (sans toutefois rien y apporter de nouveau).

M. Kanaan ajoute qu'il s'agit également d'une question pratique (sachant qu'il est proposé de faire trois débats pour la création ou les statuts de chaque fondation, le DCS en ayant à lui seul environ 12). Il ajoute que le Grand Conseil fait un seul débat à l'année sur la question du subventionnement.

Un commissaire remarque que la commission des arts et de la culture a été saisie d'une pétition concernant le Théâtre Saint-Gervais. Suite à cela, M. Holenweg a proposé une motion concernant le statut de ce théâtre (passage du droit public au droit privé). Il se demande si dans ce type de cas les employés deviendraient alors des fonctionnaires.

M. Kanaan lui répond que ce n'est pas le cas, étant donné qu'il n'y a pas de lien entre le statut du personnel et le statut de la fondation (qu'elle soit régit par le droit public ou privé ne change rien au niveau du personnel).

M. Burri abonde dans le même sens, les contrats des divers travailleurs dépendant du Code des obligations (CO).

Ce même commissaire se demande quelle(s) est (sont) la (les) différence(s) entre les fondations de droit privé et celles de droit public.

M. Kanaan remarque que, dans le cas d'une fondation de droit public, il est obligatoire de passer par le Conseil municipal pour le moindre changement dans les statuts. Ce n'est pas le cas pour une fondation de droit privé.

Une commissaire admet ne pas comprendre le but de ce projet de délibération, semblant créer plus de problèmes qu'il n'en résout. S'adressant ensuite aux auditionnés, elle se demande si c'est la représentativité au sein des conseils de fondation qui détermine le choix de créer une fondation de droit public ou privé.

M. Kanaan lui répond que ce n'est pas le cas, une fondation de droit public n'ayant pas l'obligation d'avoir un parlementaire (ou un représentant du Conseil administratif) siégeant au sein de son conseil de fondation. A contrario, le conseil d'administration d'une fondation de droit privé peut très bien être composé de parlementaires.

M. Holenweg remarque que l'objectif de ce projet de délibération est d'éviter les situations où le Conseil municipal est saisi pour le renflouement des caisses d'une fondation d'intérêt public sans même que celui-ci se soit prononcé sur sa création (la compétence de la commune prévue dans la LAC dans ce domaine peut être contournée en fonction de l'interprétation donnée). Il remarque que ce projet de délibération a été accepté par la commission du règlement et renvoyé au plénum, qui a décidé de renvoyer à nouveau l'objet à la commission du règlement afin d'en clarifier la formulation. Effectivement, le travail sur cette proposition a été effectué en une trentaine de minutes seulement et sans auditions. Il comprend et abonde dans le sens de ce qui a été présenté par les auditionnés, mais remarque que dans la pratique la fonction consultative du Conseil municipal dans ce domaine n'est que très rarement exercée. Il est donc avantageux d'inscrire cette disposition dans le règlement afin d'obliger les conseillers municipaux à faire leur travail. Il remarque pour terminer que ni les associations ni les budgets des fondations ne sont concernés par ce projet de délibération.

M. Kanaan remarque qu'il faut avant tout clarifier les objectifs de ce projet de délibération. Il affirme que le Conseil administratif peut aider au niveau de la formulation du projet de délibération, afin de s'assurer de sa conformité avec le droit supérieur en vigueur. Il remarque que si l'objectif est de permettre au Conseil municipal de faire pression afin de modifier le statut d'une fondation, il peut le faire en «menaçant» de ne pas voter le budget (ce qui n'est pas possible via une modification du règlement).

M. Holenweg remarque que ce n'est pas le but visé par ce projet de délibération. L'objectif est plutôt de pouvoir se prononcer lorsque le Conseil administratif décide de faire participer la Ville à une fondation.

Un commissaire socialiste se demande si ce projet de délibération ne permettrait pas d'éviter le cas de figure où le Conseil municipal refuse la création (ou le budget) d'une fondation alors que beaucoup de travail a déjà été effectué

M. Kanaan tente de répondre à l'aide d'un exemple fictif (le Conseil administratif recevrait un courrier sur la création d'une fondation dont le but est de promouvoir la diffusion d'internet dans l'espace public). Imaginant que la nouvelle fondation ne demande pas ou peu de financement (par exemple moins de 1000 francs) mais juste une représentation de la Ville au sein de son conseil d'administration, le Conseil administratif peut agir sans consulter le Conseil municipal, ce qui ne serait plus le cas avec ce projet de délibération. Il rappelle pour terminer que la LAC présente une liste exhaustive des compétences de la commune en son article 30.

M. Holenweg souhaiterait quant à lui une note sur les idées et propositions du Conseil administratif.

M. Kanaan s'engage à la transmettre à la commission du règlement.

Le président, constatant le souhait des commissaires de reformuler le projet de délibération afin de le rendre conforme à la LAC, estime préférable de reporter les discussions et le vote à une séance ultérieure.

Séance du 17 juin 2015

Le président explique que M. Olivier-George Burri, directeur général adjoint de l'administration municipale, s'est engagé à communiquer une proposition de rédaction au sujet du projet de délibération PRD-16, lequel est en inadéquation avec le droit supérieur de la loi sur l'administration des communes (LAC).

M. Holenweg se réfère au procès-verbal de la séance précédente et relève que M. Sami Kanaan a assuré que le Conseil administratif se tenait à la disposition des commissaires afin de fournir de l'aide à la commission du règlement au niveau de la formulation du PRD-16 et de lui transmettre une note rédigée par M. Olivier-George Burri explicitant les idées et propositions du Conseil administratif. Dans la mesure où aucune communication n'a été faite à ce sujet, il suggère au président de s'en référer aux personnes concernées.

Le président s'engage à contacter M. Olivier-George Burri. Il ajoute que le procès-verbal de la dernière séance sera approuvé lors de la prochaine séance.

Un commissaire lit l'article 55 du règlement du Conseil municipal, qui stipule que «dès l'annonce du projet de délibération, d'arrêté ou de règlement, le Bureau du Conseil municipal valide le projet au regard de l'article 30, alinéa 2, de la LAC». Il affirme qu'il semblerait que l'article susmentionné n'ait pas été respecté

puisque la question de la validité de la PRD-16 par rapport à la LAC se pose. Il s'interroge alors sur la possibilité de faire en sorte que le bureau s'assure que les projets d'arrêté, de règlement et de délibération soient conformes à la LAC avant d'entamer le travail.

Un commissaire suggère de soumettre à M. Olivier-George Burri tous les articles de règlement dès leur sortie de commission afin de les faire valider ou d'inviter ce dernier plus régulièrement afin que la rédaction des textes se fasse en synergie, pour en assurer la conformité avec la LAC.

Un commissaire souligne l'intérêt que pourrait porter l'audition de M. Olivier-George Burri sur la base de l'avis juridique qu'il fournira et qui soulèvera certainement de nombreuses questions.

M. Holenweg répond que l'avis juridique a été transmis lors de la dernière séance et ajoute que la commission du règlement est actuellement dans l'attente d'une proposition de rédaction. Suivant la proposition formulée par un commissaire, il remarque que le bureau serait alors en mesure de solliciter M. Olivier-George Burri afin d'en vérifier la validité au préalable, ce qui annulerait la nécessité de demander un avis de droit ultérieur. Enfin, il note que de nombreuses propositions inscrites à l'ordre du jour concernent le règlement du Conseil municipal et suggère de proposer leur renvoi direct en commission.

Le président déclare que l'article 95bis prévoit justement cette configuration.

M. Holenweg précise que ce dernier n'est pas encore en vigueur puisque le Conseil d'Etat ne l'a pas encore validé.

Le président explique à ce titre que le bureau a décidé que ces mesures seront prises dès le mois de septembre puisque le Conseil d'Etat n'a pas encore fait l'arrêté de cet article.

M. Holenweg rappelle que M. Olivier-George Burri a expliqué que la liste des compétences du Conseil municipal était exhaustive, alors celle du Conseil administratif était exemplative. Par conséquent, le Conseil municipal ne pouvant s'arroger une compétence ne figurant pas dans la LAC, la formulation initiale se devait s'être revue.

Séance du 14 octobre 2015

Le président rappelle aux commissaires que M. Burri était censé donner un avis de droit en rapport à la LAC (article 30). Le problème est que la convocation de celui-ci prendra au minimum trois semaines (ce qui renverra la suite des travaux du projet de délibération PRD-16 au mois de novembre).

Une commissaire constate plusieurs aspects problématiques dans ce projet de délibération, notamment au niveau juridique. Elle relève que la procédure ne change pas en fonction de la taille et du montant de l'investissement. Le projet de délibération en question s'applique également aux petites structures. Elle poursuit en affirmant que si la structure en question appartient à la Ville (ou que cette dernière y participe), il y a une obligation de passer devant le Conseil municipal. En ce qui concerne les petites fondations ayant un budget de 10 000 francs, elle estime qu'il serait bien trop coûteux et laborieux de suivre l'ensemble de la procédure. Elle termine en affirmant qu'elle ne s'oppose pas à une audition du service juridique de la Ville, même si celle-ci lui paraît un peu inutile.

Le président remarque que M. Barazzone était également indisponible pour une audition aujourd'hui, celui-ci devant se présenter devant la commission des travaux et des constructions, il sera donc nécessaire de le convoquer à nouveaux pour une séance en novembre.

M. Holenweg rappelle que le projet de délibération en question avait déjà été envoyé en plénière, mais que le Conseil municipal avait décidé de la renvoyer en commission du règlement pour un nouvel examen et une nouvelle rédaction (un traitement d'objet jugé trop expéditif et des problèmes de formulation étaient à l'origine de ce renvoi).

Le président propose de ne pas entrer dans le vif du débat avant d'avoir auditionné M. Burri quant à la conformité de ce projet de délibération par rapport à la LAC.

Séance du 18 novembre 2015

Le président remarque que M. Burri est resté un peu perplexe suite à la demande de la commission du règlement de l'auditionner. En effet, celui-ci estimait avoir été complet lors de sa dernière audition en mai et n'avoir donc pas grand-chose à rajouter.

M. Holenweg affirme que le but de cette audition est de savoir si le Conseil municipal peut légalement exiger du Conseil administratif de soumettre la création, les statuts et la participation financière de fondations à la délibération. L'objectif étant d'avoir l'avis légal de M. Burri.

Audition de M. Olivier-Georges Burri, directeur général adjoint de l'administration municipale de la Ville de Genève

Le président remercie M. Burri pour sa présence. Il lui rappelle que l'objectif de son audition est d'éclairer la commission du règlement quant à la légalité du

projet de modification du règlement prévu dans ce projet de délibération. Il cède à présent la parole à ce dernier.

M. Burri entame son intervention en remarquant que c'est la deuxième fois qu'il est auditionné concernant ce projet de délibération et regrette ne pas avoir pu être plus complet lors de ladite séance. Il poursuit en remarquant que la légalité du projet ne pose pas ipso facto de problèmes sérieux. Il rappelle que la loi sur l'administration des communes (LAC) fixe les prérogatives des différents organes de la Ville (art. 30 en ce qui concerne le Conseil municipal, art. 48 en ce qui concerne le Conseil administratif). Les prérogatives du Conseil municipal sont listées de manière exhaustive dans l'article 30, celles du Conseil administratif de manière exemplative dans l'article 48. Il rappelle également qu'il n'est pas possible de déroger au droit supérieur.

Une commissaire se demande si la proposition pourrait entraver le bon fonctionnement des activités des structures les plus légères.

M. Burri lui répond que ceci est une question d'opportunité et que la politique n'est de facto pas de son domaine. Il affirme maintenir ce qu'il a dit en mai lors de sa dernière audition (en compagnie de M. Kanaan, en qualité de maire): une disposition de la LAC prévoit que lorsque le Conseil administratif souhaite participer à la création d'une société ou d'une fondation (en participant à son capital), ce dernier est obligé de passer devant le Conseil municipal. La LAC étant du droit supérieur au droit du Conseil municipal, il serait a priori illégal d'y déroger.

Cette même commissaire reformule sa question. Elle demande à M. Burri si, d'après son expérience, il estime que la proposition de modification présentement discutée pourrait devenir une entrave au bon fonctionnement de certaines fondations relativement petites. Elle demande également à partir de quel montant (en dessous de 10 000 francs par exemple) M. Burri estime que la structure proposée serait trop lourde.

M. Burri rappelle que tout dépend de la définition du mot participer (l'interprétation du Conseil administratif est que le mot participation implique une participation financière). Il ne peut pas répondre sur la pratique, mais rappelle que M. Kanaan avait affirmé lors de la précédente audition que la proposition pourrait s'avérer problématique pour certaines petites structures.

La commissaire souhaiterait connaître la nature des éventuels problèmes évoqués par M. Kanaan (par exemple ralentissement de la procédure). Elle se demande combien de cas pratiques seraient concernés par cela.

M. Burri remarque que si le règlement du Conseil municipal est modifié de sorte à aller plus loin que ce qui est prévu dans la LAC, cela compliquera de facto un certain nombre de choses (bien que ce ne soit pas forcément illégal).

M. Burri rappelle que M. Kanaan avait transmis une liste de fondations entrant dans ce cas de figure. Il répète que la définition du mot participation aux yeux du Conseil administratif relève d'une participation financière. Il croit toutefois comprendre que la définition du mot participation allait au-delà d'une simple participation financière selon M. Holenweg (ce que ce dernier confirme), ce qui selon lui est très compliqué à mettre en pratique.

Cette même commissaire se demande combien de fondations ont été créées par le Conseil administratif ces dernières années. Elle souhaiterait connaître le nombre de créations de fondations récentes dans l'ensemble des départements.

M. Burri rappelle que tout dépend de la définition du mot créer. Si c'est une participation financière, il affirme que le Conseil municipal est au courant, étant donné que la décision passe forcément devant le Conseil municipal. Si cependant on définit la participation à la manière de M. Holenweg (c'est-à-dire toute participation comme par exemple un représentant de la Ville siégeant au sens d'un conseil de fondation, pas seulement financière), la liste est beaucoup plus longue.

M. Burri, se référant à ce qu'a dit l'ancien maire lors de la dernière audition, affirme que d'autres fondations sont pilotées par d'autres départements, mais que celui de la culture et du sport est de loin celui qui a créé le plus de fondations.

Un commissaire constate que l'audition évoqué par M. Burri (en mai 2015) ne figure pas dans le rapport de M. Bertinat (celle-ci s'étant déroulée après la remise du rapport de celui-ci). Concernant la légalité de la proposition, il remarque que le Conseil municipal peut prendre des prérogatives plus strictes que ce qui est prévu par la LAC, du moment que celles-ci n'entre pas en conflit avec ce qui est du ressort du Conseil administratif. Il se demande donc si les fondations ne sont pas uniquement de la compétence du Conseil administratif.

M. Burri rappelle que les seules compétences du Conseil municipal en ce qui concerne les fondations sont établies à l'article 30 lettre t). Cela étant, les statuts particuliers à chaque fondation peuvent également conditionner les compétences du Conseil municipal.

M. Holenweg évoque la nouvelle formulation de sa proposition: «Le Conseil administratif soumet à l'approbation du Conseil municipal la création et les statuts de toute fondation ou société de droit public ou privé à laquelle il serait proposé que la Ville participe. Il soumet également au Conseil municipal la participation de la Ville de Genève à cette fondation ou société.» Contrairement à la première formulation, les modifications des statuts ne sont pas soumises à l'approbation du Conseil municipal, ce qui aurait été fastidieux.

Un commissaire rappelle que ce projet de délibération fait suite à un constat au sein du Conseil municipal: à une époque, le Conseil administratif ne respectait

pas ses obligations de soumettre à l’approbation du Conseil municipal la création d’une fondation. Le problème entraîné est que le Conseil municipal n’avait aucun contrôle sur la création de fondation et très peu de contrôle sur le fonctionnement de celles-ci. Il demande à M. Burri si le Conseil d’Etat pourrait invalider les dispositions prévues dans ce projet de délibération, étant donné que celles-ci vont beaucoup plus loin que la LAC.

M. Burri admet qu’il lui est difficile de répondre à la question, étant donné qu’il ne peut se substituer au Service de surveillance des communes. Mais il relève que le risque d’invalidation est présent. Il rappelle que la répartition prévue par la LAC (cf. article 30 et 48) ne peut être modifiés par un règlement municipal, ce qui semble être le but ici.

M. Holenweg constate qu’au départ, l’idée de ce projet de délibération était d’inscrire dans le règlement du Conseil municipal une compétence existant déjà dans la LAC – le Conseil municipal devant délibérer sur «la création de fondations d’intérêt public communal, de fondations de droit privé ou de sociétés au capital desquelles la commune veut participer», article 30 lettre t) de la LAC –, mais également d’ajouter une fonction délibérative du Conseil municipal concernant les statuts desdites fondations ou sociétés. De plus, ce projet de délibération permettrait au Conseil municipal de délibérer concernant la participation financière de la Ville (bien que le Conseil municipal se prononce déjà sur cela lors de la délibération concernant le budget). Il abonde dans le sens d’un commissaire rappelant que ce projet de délibération faisait suite au constat de certains membres du Conseil municipal que des fondations étaient créées par le Conseil administratif sans que le Conseil municipal ne se soit prononcé sur ladite création. Il relate un cas particulier pour lequel le Conseil municipal avait dû se prononcer sur la participation de la Ville au capital d’une fondation sans même avoir pu se prononcer sur la création de celle-ci.

Se référant à l’échange précédent entre un commissaire et M. Burri, M. Holenweg relève que l’important selon lui n’est pas le montant de la participation financière, mais plutôt l’importance de la fondation. Par exemple, une fondation possédant un budget de plusieurs millions mais dont la participation financière de la Ville est marginale est jugée plus importante qu’une fondation avec un faible budget mais une forte contribution financière de la Ville.

Il poursuit en remarquant que si le Conseil municipal venait à accepter la modification de règlement de ce projet de délibération, le Service de surveillance des communes devrait encore se pencher sur la légalité de cette mesure. Il termine en remarquant que la modification de règlement proposée n’empiète pas sur les compétences du Conseil administratif (cf. article 48 de la LAC), étant donné qu’il n’est pas explicitement inscrit que les statuts d’une fondation sont uniquement de la compétence du Conseil administratif.

Un commissaire se demande quelles sont les autres formes de participation possibles (autre que la participation financière).

M. Burri lui répond que la participation selon l'interprétation donnée par le Conseil administratif est une participation financière. Selon la définition donnée par M. Holenweg, la participation peut prendre d'autres formes, comme par exemple la présence d'un représentant de la Ville au sein du conseil d'administration d'une fondation ou encore un simple rôle de facilitateur (comme c'est le cas à sa connaissance pour la fondation L'Abri). Il remarque que si le Conseil municipal retient la deuxième définition plus large du mot participer, il pourrait y avoir un problème de non-conformité à la LAC.

M. Holenweg remarque que la nouvelle formulation du projet de délibération ne parle plus que de participation financière (gratuités inclus), ce qui est donc conforme à la LAC.

Un commissaire constate que les diverses réglementations en vigueur ne sont pas modifiées en fonction du montant de la participation financière de la Ville à une fondation (la LAC s'appliquant dès le premier centime de participation).

M. Burri répond par l'affirmative. Selon lui, les statuts d'une fondation que le Conseil administratif souhaiterait créer devraient être inclus dans les documents soumis à la délibération du Conseil municipal, ce qui lui semble être implicite.

Le président, constatant que les commissaires n'ont plus de question à poser, remercie M. Burri pour les informations fournies.

Discussion

Le président ouvre la discussion et constate que la commission du règlement a une idée plus précise de la légalité de la proposition de modifications.

Un commissaire souhaite obtenir une liste exhaustive des fondations créées par le Conseil administratif lors des quatre dernières années, le but étant simplement de récolter des informations.

M. Holenweg abonde dans le même sens mais souhaite obtenir ces informations sur les deux dernières législatures (huit dernières années).

Un commissaire approuve la demande formulée par M. Holenweg. En effet, il estime que les informations réclamées seraient plus représentatives sur une période de huit ans (étant donné que cela concerne deux législatures et pas seulement une). Il souhaiterait également connaître l'avis du Conseil administratif sur la proposition de modification du règlement prévue dans ce projet de délibération.

M. Holenweg aimerait non seulement le nom des fondations et leur date de création, mais aussi la nature de la participation de la Ville.

Une commissaire souhaiterait également obtenir des informations sur le montant de la participation financière de la Ville aux fondations créées le cas échéant.

Un commissaire affirme qu'il est important de connaître le passé mais qu'il est d'autant plus important de prévoir l'avenir. Il ne voit pas vraiment l'intérêt de réclamer des informations sur douze ans et estime que quatre ans sont suffisants (donc uniquement la dernière législature). Il poursuit en remarquant que chaque participation financière de la Ville au capital de fondation figure dans les comptes annuels, mais pas nécessairement dans le budget. Il estime que la proposition de M. Holenweg réglerait ce problème, étant donné que la création d'une fondation ou d'une société passerait systématiquement devant le Conseil municipal. De plus, lors de la délibération, le montant de la participation financière de la Ville serait connu, étant donné que celui-ci figurerait dans les statuts.

Une commissaire estime préférable de réclamer les informations précédemment mentionnées sur les huit dernières années. Cela permettrait de faire apparaître les comportements des différents magistrats en la matière ainsi que d'aider la commission du règlement à se déterminer s'il est nécessaire pour le Conseil municipal de se prononcer lors de chaque création de fondation ou société.

M. Holenweg précise qu'il n'est pas nécessaire d'auditionner l'un des magistrats. Il maintient sa préférence pour une demande d'informations portant sur huit ans.

Le président constate que l'ensemble de la commission du règlement souhaite une liste exhaustive des fondations ou sociétés créées par le Conseil administratif en précisant la forme, le type et le montant de la participation de la Ville. Il soumet à présent au vote la durée sur laquelle les commissaires souhaitent obtenir les informations susmentionnées.

La commission du règlement vote la période sur laquelle elle souhaite des informations concernant la création de fondations et/ou de sociétés par le Conseil administratif.

La commission du règlement vote une demande portant sur les huit dernières années par 9 oui (2 EàG, 4 S, 1 Ve, 2 LR) contre 5 non (1 MCG, 1 LR, 2 DC, 1 UDC) et 1 abstention (MCG). La demande de la commission du règlement portera sur la création d'un tableau récapitulatif concernant la création de toutes fondations et/ou sociétés en fonction de la forme, du type et du montant de la participation de la Ville lors des huit dernières années. Seront également incluses les structures ayant été créées en collaboration avec une ou plusieurs autres communes.

Le président remarque qu'il est pour l'heure impossible de se prononcer sur cet objet. La commission poursuivra ses travaux sur cet objet suite à la réception des informations réclamées.

Séance du 31 août 2016

Le président constate que cet objet a été traité pour la dernière fois le 18 novembre 2015, séance lors de laquelle les commissaires ont réclamés la liste des fondations créées lors des huit dernières années, liste ayant été transmise à la commission.

M. Holenweg rappelle que lors de la dernière séance un amendement à ce texte a été proposé visant à résoudre le problème juridique que posait le texte originel (celui-ci empiétait sur certaines compétences exclusives du Conseil administratif). L'amendement (annulant et remplaçant l'ensemble de l'ancien texte) se distingue de la proposition formulée dans le projet de délibération dans la mesure où il ne serait plus obligatoire pour le Conseil administratif de soumettre au Conseil municipal toute modification des statuts d'une fondation (ces modifications étant souvent d'ordre purement formel). Il estime important pour le Conseil municipal de se prononcer sur les fondations auxquelles la Ville participe nouvellement. En d'autres termes, le Conseil municipal doit pouvoir se prononcer sur l'adhésion matérielle de la Ville à une nouvelle fondation, sans pour autant encombrer le Conseil municipal de discussions sur la modification des statuts de fondations.

Le rapporteur rappelle qu'on traite ici d'un très vieux texte, celui-ci datant de novembre 2011. Par la suite, la commission du règlement a traité ce texte le 2 mai 2012, texte qui a ensuite été traité par le Conseil municipal le 18 mars 2015. Il remarque avoir été surpris par le fait que ce texte a été rediscuté en plénière pour finalement être renvoyé à nouveau à la commission du règlement (outre la problématique juridique du texte, certains élus estimaient que le texte proposé compliquait sensiblement le processus de participation de la Ville à des fondations nouvelles). M. Bertinat poursuit en déplorant la tendance du Conseil municipal à vouloir trop rapidement accomplir son travail et estime capital d'être certain de la légalité du nouveau texte proposé, en le soumettant au contrôle de la Surveillance des communes.

Un commissaire remarque avoir été de ceux qui ont remis en cause ce projet de délibération en plénière. Il évoque la création de la Fondation romande pour le cinéma, qui n'aurait jamais vu le jour avec une procédure aussi lourde que celle proposée par le texte originel (il estime que cette procédure pourrait durer environ deux ans). Il rappelle ensuite que la loi sur l'administration des communes stipule que les exécutifs de la commune ont la compétence pour s'engager dans une fondation. Cependant, les engagements financiers sont soumis au contrôle du Conseil municipal. Ce texte partait selon lui d'une bonne intention étant donné que le plénum n'avait à l'époque aucune vue sur ce qui se passait en matière de création de fondations. Cependant, il estime que le texte originel propose un «remède de cheval» alors que ce n'est plus nécessaire. Il approuve l'assouplissement proposé par l'amendement de M. Holenweg, mais estime que le Conseil municipal ne devrait

pas obligatoirement se prononcer sur les statuts lors de la création d'une nouvelle fondation, mais seulement se prononcer sur l'engagement financier de la Ville. En effet, si le Conseil municipal ne souhaite pas s'engager dans une fondation parce qu'il estime que les statuts posent problèmes, il lui suffit de refuser l'engagement financier, ce qui a le mérite d'éviter l'engagement de deux processus distincts (l'un sur l'engagement financier et l'autre sur les statuts).

Par ailleurs, il affirme rejoindre la préoccupation du rapporteur, M. Bertinat, celui-ci estimant qu'il serait bon de transmettre le nouveau texte proposé à la Surveillance des communes, ce qui évitera ensuite de «patauger» en plénière.

M. Holenweg complète sa dernière intervention en remarquant que son amendement supprime également l'obligation du troisième débat. Il affirme être prêt à amender son amendement en fonction des remarques du commissaire et rappelle que ce qu'il lui importe est de soumettre au Conseil municipal la création d'une fondation, qui est un engagement à long terme. Au vu de ce qu'affirme le commissaire, il n'est pas nécessaire pour le Conseil municipal de se prononcer sur les statuts d'une fondation, étant donné la possibilité pour le Conseil municipal de refuser l'engagement financier le cas échéant. Enfin, il abonde dans le sens du rapporteur, M. Bertinat, proposant de soumettre la nouvelle formulation au contrôle de la Surveillance des communes.

Une commissaire souhaite des clarifications concernant l'évolution du traitement de ce projet de délibération PRD-16.

M. Holenweg lui explique que ce projet de délibération a fait l'objet d'un premier rapport (datant du 3 février 2015) qui a été soumis en plénière en mars 2015. Le Conseil municipal a ensuite renvoyer cet objet à la commission du règlement pour réétude, estimant que le texte proposé compliquait trop la procédure et présentait des problèmes juridiques.

La commissaire remarque ensuite que les numéros d'articles qu'il est proposé de modifier dans le projet de délibération PRD-16 ne correspondent pas à ceux du règlement du Conseil municipal en vigueur (qui a récemment été modifié). Il s'agira donc de mettre à jour les numéros d'articles qu'il convient de modifier. Enfin, elle se demande si le texte proposé par M. Holenweg annule et remplace le texte original du projet de délibération.

M. Holenweg lui répond par l'affirmative.

Le président constate qu'il s'agit de se déterminer à quel(s) article(s) du règlement du Conseil municipal se rapporte l'amendement général proposé par M. Holenweg, qui serait un article unique. Celui-ci devrait en principe être inséré dans la rubrique traitant des obligations du Conseil administratif (soit un alinéa complétant un article, soit un nouvel article). Il termine en remarquant qu'il sou-

mettra au vote l'amendement de M. Holenweg ainsi que sa soumission à la Surveillance des communes.

M. Holenweg estime que la création d'un nouvel alinéa 5 à l'article 70 ou la création d'un nouvel article 72bis seraient des solutions envisageables.

Le président abonde dans le sens de M. Holenweg. Après avoir demandé la relecture de l'amendement de M. Holenweg, il propose aux membres de la commission du règlement de passer au vote.

La commission du règlement vote l'amendement général proposé par M. Holenweg (annule et remplace les modifications proposées dans le projet de délibération PRD-16), ainsi que sa soumission à la Surveillance des communes (afin de juger de sa faisabilité juridique).

La commission du règlement accepte l'amendement général proposé, qui sera soumis à la Surveillance des communes, par 13 oui.

Art. 70 alinéa 5 nouveau ou art. 72bis nouveau: «Le Conseil administratif soumet à l'approbation du Conseil municipal la création de toute fondation ou société de droit public ou privé à laquelle il serait proposé que la Ville participe. Il soumet également au Conseil municipal la participation financière de la Ville de Genève à cette fondation ou société.»

Le rapporteur, M. Bertinat, remarque que la commission du règlement doit à présent attendre la réponse de la Surveillance des communes concernant ce texte. Une fois la réponse reçue, la commission du règlement pourra poursuivre ses travaux concernant ce projet de délibération.

M. Holenweg complète en constatant que la commission du règlement a déjà réclamé par le passé l'audition d'un représentant de cette instance sur un objet en cours d'examen.

Séance du 3 mai 2017

Le président rappelle que lors de la dernière séance traitant de cet objet, la commission du règlement avait voté un amendement à faire valider par la surveillance des communes. Cette dernière a apparemment validé l'amendement mentionné mais il ne trouve plus la trace de cette affirmation. Il a donc demandé aujourd'hui au bureau de relancer la Surveillance des communes concernant cet amendement afin d'obtenir une trace écrite de ceci.

M. Bertinat souhaite s'assurer que le dernier procès-verbal en date traitant de cet objet est bien celui du 31 août 2016.

Le président lui répond par l'affirmative.

Un commissaire remarque que le projet de délibération PRD-16 a été traité en commission en 2011 et a fait l'objet d'un rapport (PRD-16 A) rédigé par M. Bertinat. Suite à ce rapport, le plénum a décidé de renvoyer cet objet à la commission du règlement pour réexamen. Il termine en affirmant ne pas trouver le projet de délibération PRD-16.

Le président rappelle que les lettres «A» et «A1» se réfèrent aux rapports («A» pour le premier rapport avant que le plénum ne décide de renvoyer à nouveau cet objet à la commission du règlement et «A1» pour le rapport que M. Bertinat achèvera prochainement et traitant des discussions ayant eu lieu après le second renvoi en commission, pas à l'objet (qui reste le même, soit le PRD-16).

M. Bertinat est d'accord et remarque que le rapport PRD-16 A a été traité le 18 mars 2015 au plénum, qui a ensuite décidé de renvoyer à nouveau cet objet à la commission du règlement (qui a traité l'objet entre avril 2015 et août 2016). Il rappelle qu'il ne pouvait achever son rapport sans d'une part la validation des notes de séance du 27 mai 2015 et d'autre part la réponse de la Surveillance des communes concernant l'amendement précédemment mentionné.

Le président abonde dans le sens de M. Bertinat et demande aux membres de la commission du règlement s'ils souhaitent encore attendre la réponse de la Surveillance des communes ou s'ils jugent plus pertinent d'abandonner cette idée.

M. Holenweg estime qu'il n'est pas nécessaire d'attendre l'avis de la Surveillance des communes, ce qui permettra à M. Bertinat d'achever son rapport.

Le président soumet au vote l'idée d'attendre ou non la réponse de la Surveillance des communes. La commission du règlement vote sur le fait de ne pas attendre l'avis de la surveillance des communes afin de pouvoir procéder au vote sur le projet de délibération PRD-16, par 5 non contre 4 oui et 2 abstentions.

Séance du 22 novembre 2017

Etat de la situation

Le président remarque que le secrétariat a inscrit par erreur M^{me} Khamis Vanini comme rapporteuse pour le projet de délibération PRD-16 alors qu'il y avait déjà un rapporteur sur cet objet en la personne de M. Bertinat. Celui-ci a affirmé que son rapport était prêt et qu'il pourra donc être voté lors de la prochaine séance.

Séance du 29 novembre 2017

Le président fait un bref historique du projet de délibération PRD-16A.

Il a été annoncé à la séance du Conseil municipal du 2 novembre 2011, il a été renvoyé en commission le 17 janvier 2012, il a été inscrit à la séance de commission du 2 mai 2012, le rapport de commission date du 3 février 2015, il a été inscrit à la séance du Conseil municipal le 17 mars 2015 et renvoyé en commission le 18 mars 2015.

Ensuite, il a été inscrit à toutes les séances de commission. La dernière fois en date du 3 mai 2017 et il est traité aujourd'hui 29 novembre 2017.

Le président passe la parole à M. Bertinat, rapporteur de cet objet. Il annonce qu'il passera ensuite la parole à M. Holenweg car un amendement était proposé.

M. Bertinat dit qu'il a également fait un peu d'archéologie sur ce sujet et rappelle que la commission du règlement l'a nommé rapporteur le 1^{er} avril 2015. La dernière séance où cet objet était à l'ordre du jour date du 31 août 2016, soit plus d'une année. L'amendement général proposé par M. Pascal Holenweg avait été voté, sous condition de validité juridique. Celle-ci a été confirmée par la Surveillance des communes.

Pour la bonne forme, après la réponse de la Surveillance des communes, il reste à voter cet objet sauf s'il y a de nouveaux amendements.

Vote

M. Bertinat s'adresse ensuite à M. Holenweg pour relever qu'il avait fait une proposition d'amendement général.

M. Holenweg rappelle les deux problèmes qui s'étaient posés et avaient justifié le renvoi de la proposition à la commission du règlement, après que celle-ci l'a traité.

- 1) D'une part, l'obligation de soumettre la création d'une fondation à trois débats avait paru excessive, d'autant qu'il y a la possibilité de les demander. Cela ne sert donc à rien de les inscrire dans le règlement.
- 2) D'autre part, la formulation: «Le Conseil administratif a l'obligation de soumettre». En effet, on ne peut pas imposer dans le règlement du Conseil municipal une obligation au Conseil administratif.

Cette phrase de l'alinéa 5 est remplacée par: «Le Conseil administratif soumet».

M. Holenweg précise, toujours concernant l'article premier alinéa 5, qu'il faut supprimer cette phrase: «La proposition est soumise à trois débats.»

Le président récapitule et lit:

Article premier – Article 70 alinéa 5:

«Le Conseil administratif soumet à l’approbation du Conseil municipal la création et les statuts de toute nouvelle fondation ou société de droit public ou privé à laquelle il serait proposé que la Ville de Genève participe.»

Le président reconfirme que la phrase qui suit est biffée: «La proposition est soumise à trois débats».

M. Holenweg rappelle qu’il y a un ajout à la place de l’alinéa 6.

Le président demande à M. Bertinat de reformuler cet ajout.

M. Bertinat reformule: «Il soumet également au Conseil municipal la participation financière de la Ville de Genève à cette fondation ou société.»

Le président reprecise que cet ajout se place à la suite de l’alinéa 5, en lieu et place de l’alinéa 6, et rappelle que l’article 2 tombe.

M. Holenweg rappelle que l’idée était que le Conseil administratif ne puisse pas décider de la participation de la Ville à une fondation de droit public ou privé sans passer par le Conseil municipal.

Le président relit le tout amendé tel qu’il ressort de la discussion du moment.

Le président fait voter le projet de délibération PRD-16 A amendé, qui est accepté par 12 oui (2 DC, 3 LR, 1 UDC, 2 MCG, 3 S, 1 EàG) et 1 abstention (Ve).

PROJET DE DÉLIBÉRATION AMENDÉ

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu les articles 17 et 30, alinéa 2, de la loi sur l’administration des communes du 13 avril 1984;

vu l’article 140 du règlement du Conseil municipal du 16 avril 2011;

sur proposition de deux de ses membres,

décide:

Article unique. – L’article 70, «Mode d’initiative du Conseil administratif», du règlement du Conseil municipal est modifié comme suit:

⁵ (*nouveau*) Le Conseil administratif soumet à l'approbation du Conseil municipal la création et les statuts de toute nouvelle fondation ou société de droit public ou privé à laquelle il serait proposé que la Ville de Genève participe.

Il soumet également au Conseil municipal la participation de la Ville de Genève à cette fondation ou société.