

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 24 août 2007

Projet de loi relatif aux organismes de coopération transfrontalière (A 1 12)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu l'entrée en vigueur le 1er juillet 2004, pour le canton de Genève et le
9 septembre 2004 pour la région Rhône-Alpes, de l'Accord de Karlsruhe sur
la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et
organismes publics locaux du 23 janvier 1996;

vu la loi ratifiant l'extension au canton de Genève de l'Accord de Karlsruhe
sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et
organismes publics locaux signé le 23 janvier 1996, du 22 avril 2004;

vu le Protocole additionnel du 9 novembre 1995 à la Convention-cadre
européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités
territoriales, entré en vigueur entre la Suisse et la France le 5 janvier 2000;

décède ce qui suit :

Chapitre I Capacité à constituer un organisme de coopération transfrontalière (OCT)

Art. 1 But

La présente loi a pour objectif de permettre la création d'organismes de
coopération transfrontalière sur le territoire du canton de Genève.

Art. 2 Champ d'application

¹ Des collectivités territoriales suisses et françaises, des groupements de telles collectivités ou des établissements publics qui leur sont rattachés peuvent constituer un organisme de coopération transfrontalière régi par le droit public dont le siège se trouve sur le territoire du canton de Genève, conformément aux dispositions applicables des accords internationaux relatifs à la coopération transfrontalière et aux dispositions de la présente loi. Les membres d'un organisme de coopération transfrontalière restent, pour le surplus, soumis à leur droit interne.

² Des cantons suisses ou des entités publiques qui leur sont rattachés peuvent également participer à la création ou devenir membre d'un tel organisme.

Chapitre II Constitution de l'organisme de coopération transfrontalière

Art. 3 Statuts

¹ L'organisme de coopération transfrontalière est créé par la manifestation concordante de la volonté des membres qui le constituent. Les volontés se manifestent par l'adoption et l'approbation, pour chaque membre selon les procédures qui sont applicables à une telle décision en ce qui le concerne, des statuts de l'organisme de coopération transfrontalière.

² L'organisme de coopération transfrontalière est défini par ses statuts, lesquels contiennent au moins les indications suivantes :

- a) les collectivités territoriales ou établissements publics qui le composent;
- b) son objet, ses missions et ses relations avec les collectivités territoriales ou organismes publics qui le composent, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte;
- c) sa dénomination, le lieu de son siège, la zone géographique concernée;
- d) les compétences de ses organes, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes;
- e) la procédure de convocation des membres;
- f) les quorums;
- g) les modalités et les majorités requises pour les délibérations;
- h) les modalités de son fonctionnement notamment en ce qui concerne la gestion du personnel;
- i) les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables;

- j) les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait des membres;
- k) sa durée et les conditions de sa dissolution;
- l) les conditions de sa liquidation après dissolution.

³ Lorsque les statuts ont été approuvés par tous les membres signataires, ils sont transmis au Conseil d'Etat. Les statuts entrent en vigueur le jour de l'approbation de la création de l'organisme de coopération transfrontalière, par voie d'arrêté du Conseil d'Etat.

⁴ Les statuts déterminent les modalités de leur modification, y inclus les conditions relatives à l'adhésion de nouveaux membres et au retrait des membres.

⁵ Toute modification des statuts doit être transmise au Conseil d'Etat, pour approbation par voie d'arrêté.

⁶ Si les conséquences d'une modification des statuts adoptée par les membres sont telles que l'organisme de coopération transfrontalière ne satisfait plus aux conditions de la présente loi, le Conseil d'Etat en refuse l'approbation.

Art. 4 Personnalité et capacité juridiques

¹ L'arrêté du Conseil d'Etat qui approuve la création de l'organisme de coopération transfrontalière confère à ce dernier le caractère de corporation de droit public.

² L'organisme de coopération transfrontalière jouit de la capacité juridique nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

Chapitre III Fonctionnement de l'organisme de coopération transfrontalière

Art. 5 Organisation

¹ L'organisme de coopération transfrontalière a pour organes une assemblée et les autres organes prévus par les statuts.

² L'assemblée est un organe au sein duquel tous les membres de l'organisme de coopération transfrontalière sont représentés et participent à la prise de décision.

³ Les compétences attribuées à d'autres organes ne privent pas l'assemblée de sa compétence générale sur les affaires de l'organisme de coopération transfrontalière.

Art. 6 Règles relatives au financement de l'organisme de coopération transfrontalière

¹ L'organisme de coopération transfrontalière dispose d'un budget annuel adopté par l'assemblée. Le budget, y incluses les charges liées au service d'un éventuel emprunt, doit être équilibré.

² Les contributions des entités membres d'un organisme de coopération transfrontalière telles qu'inscrites au budget de celui-ci constituent pour chaque membre des dépenses obligatoires.

³ Le recours à l'emprunt doit, le cas échéant, faire l'objet d'une approbation par le ou les organes compétents pour une telle décision de chacune des entités membres.

⁴ La comptabilité est tenue selon les principes suivants :

- a) le budget et le compte de fonctionnement, le plan et le compte d'investissement ainsi que le bilan sont établis pour l'année civile;
- b) toutes les opérations financières et comptables doivent figurer dans la comptabilité;
- c) les recettes et les dépenses ne peuvent être compensées;
- d) les opérations doivent être comptabilisées au moment de l'origine effective des droits et des obligations;
- e) les crédits budgétaires ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles prévues au budget;
- f) un crédit budgétaire non utilisé est périmé à la fin de l'exercice;
- g) les comptes de l'organisme de coopération transfrontalière doivent être contrôlés par un réviseur indépendant, conformément aux dispositions du droit suisse.

⁵ Les comptes révisés de l'organisme de coopération transfrontalière sont transmis aux autorités de contrôle des entités participant à l'organisme de coopération transfrontalière. Les organes de l'organisme de coopération transfrontalière fournissent, dans les limites de la loi, toutes informations additionnelles afin de permettre l'exercice des contrôles prévus par la loi par les autorités compétentes.

Chapitre IV Relations de l'organisme de coopération transfrontalière avec des tiers

Art. 7 Représentation

¹ Les statuts ou l'assemblée précisent les modalités et les pouvoirs de représentation de l'organisme de coopération transfrontalière dans ses relations vis-à-vis de tiers.

² L'organisme de coopération transfrontalière est engagé par la signature de la ou des personnes(s) désignée(s) par les statuts ou l'assemblée.

³ L'organisme de coopération transfrontalière ne peut entretenir seul des relations directes avec un Etat tiers.

Art. 8 Actes de l'organisme de coopération transfrontalière

¹ Les décisions de l'assemblée sont exécutoires de plein droit.

² Les voies de droit ordinaires demeurent réservées contre tout acte de l'organisme de coopération transfrontalière produisant un effet juridique.

³ Les décisions adoptées par l'assemblée sont transmises, pour information, au service des affaires extérieures de l'Etat de Genève.

Art. 9 Responsabilité

¹ Les membres de l'organisme de coopération transfrontalière sont tenus d'exécuter de bonne foi les obligations qu'ils ont à l'égard de leurs partenaires et de l'organisme de coopération transfrontalière.

Tout défaut peut entraîner la responsabilité de l'entité concernée.

² L'organisme de coopération transfrontalière est responsable pour les actes de ses organes et de ses agents. Lorsque le dommage a été causé intentionnellement ou par négligence grave d'un agent ou de membres d'un organe de l'organisme de coopération transfrontalière, celui-ci dispose, même après la fin du mandat ou des rapports de service, d'une action récursoire contre les élus, fonctionnaires ou agents.

³ En cas d'incapacité de l'OCT de faire face à ses obligations, quelle qu'en soit la nature, ses membres sont responsables des dettes de celui-ci. Les statuts peuvent fixer les modalités de répartition de la charge entre les membres. A défaut, les membres sont engagés proportionnellement à leur participation antérieure.

Art. 10 For

¹ Pour toutes questions ou différends relatifs à l'interprétation ou l'application de la présente loi, le for juridique est dans le canton de Genève, sous réserve de recours directs en droit fédéral.

² Rien dans la présente loi ne peut être invoqué pour altérer la portée et l'exercice de recours qu'un droit national prévoit dans le cadre des relations entre une entité membre d'un organisme de coopération transfrontalière et un administré de cette dernière.

Art. 11 Dissolution et liquidation

¹ La dissolution de l'organisme de coopération transfrontalière s'opère conformément aux dispositions de ses statuts. La décision ou l'acte de dissolution est transmis au Conseil d'Etat, qui le soumet pour approbation au Grand Conseil.

² La liquidation est faite par les organes de l'organisme de coopération transfrontalière.

³ En cas d'insuffisance des avoirs de l'organisme de coopération transfrontalière au moment de la liquidation, ses membres sont responsables des dettes contractées avant que ne soit prononcée la dissolution jusqu'à l'extinction de celles-ci, aux conditions de l'article 9 alinéa 3 ci-dessus.

Chapitre V Dispositions diverses**Art. 12 Participation du canton de Genève à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)**

Aux termes de la présente loi, le canton de Genève peut participer à la constitution ou au fonctionnement de groupements européens de coopération territoriale créés conformément au droit de l'Union européenne.

Art. 13 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Contexte

Pour le canton de Genève, enclavé dans le territoire français, la coopération transfrontalière constitue une réalité quotidienne. Plus l'espace franco-valdo-genevois se développe, plus elle s'impose comme une nécessité pour assurer une gestion rationnelle et efficace des ressources dans ce bassin de vie.

Le cadre dessiné notamment par l'accord de compensation financière de 1973 (qui a donné naissance au Comité régional franco-genevois / CRFG), a permis le développement d'une coopération ambitieuse et novatrice. Cependant, des obstacles juridiques majeurs ont toujours empêché la constitution de véritables structures transfrontalières dotées d'une personnalité juridique et d'une capacité décisionnelle, ce qui rend très laborieuse la mise en œuvre et la gestion commune d'une véritable politique transfrontalière.

Durant la dernière décennie du XX^e siècle, le droit de la coopération transfrontalière a accompli des progrès considérables. Deux instruments internationaux – le Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid¹ et l'Accord de Karlsruhe² – autorisent aujourd'hui la création d'organismes de coopération transfrontalière (OCT), dotés d'une personnalité juridique propre. Cependant, pour des raisons structurelles, ces OCT ne relèvent pas du droit international public, mais doivent être rattachés à un droit national.

¹ Protocole additionnel du 9 novembre 1995 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (*RSCH* 0.131.11).

² Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (*RSGE* A 1.11).

L'Accord de Karlsruhe, entré en vigueur le 1er juillet 2004³ pour le canton de Genève et le 9 septembre 2004 pour la région Rhône-Alpes, permet que ce rattachement ne soit que subsidiaire, laissant principalement aux partenaires le soin de déterminer la forme et les modalités de fonctionnement d'un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT).

Les potentialités offertes par cet Accord sont importantes. Trois GLCT impliquant des partenaires genevois ont déjà été créés (GLCT pour la Galerie de Chouilly, GLCT pour l'exploitation du Téléphérique du Salève et GLCT pour les Transports publics transfrontaliers). Tous cependant ont leur siège en France et sont donc soumis, à titre subsidiaire, au droit français. Certes, dans certains cas, des éléments objectifs (localisation des activités principales) ou économiques (fiscalité) pouvaient justifier le choix du droit français. Néanmoins, cette option s'est imposée en raison d'une certaine réticence des partenaires français à participer à un GLCT sis sur territoire suisse, où le cadre juridique d'appoint est perçu comme lacunaire.

Dans la région franco-valdo-genevoise, le canton de Genève a cependant un intérêt légitime à ce que des OCT, notamment des GLCT, puissent être implantés sur son territoire et donc subsidiairement régis par sa législation cantonale. C'est le but de la présente loi qui aménage le droit genevois, afin que des dispositions spécifiques permettent de constituer un cadre juridique subsidiaire adéquat pour l'accueil d'OCT sur territoire genevois.

Cette législation spécifique portant sur les OCT permettra ainsi de mettre fin au paradoxe selon lequel le canton de Genève qui est au cœur de tous les dispositifs de coopération et souvent l'acteur principal au sein des OCT – notamment sur le plan financier – se retrouve, à ce jour, contraint d'agir dans le cadre du droit de l'Etat voisin. La loi qui est ici proposée permettra de faire évoluer cette situation et d'aller dans la direction d'un « équilibre global » de la coopération dans la région de façon à permettre la constitution d'un nombre comparable de GLCT soumis, à titre subsidiaire, au droit applicable de part et d'autre de la frontière.

³ L'échange de notes entre les quatre Etats concernés (Allemagne, France Luxembourg et Suisse) autorisant l'extension aux cantons de Berne, Genève, Neuchâtel, Valais et Vaud est entré en vigueur le 15 mars 2004, et l'échange de notes entre les quatre mêmes Etats étendant l'Accord à la région Rhône-Alpes (ainsi qu'à la Franche-Comté) est entré en vigueur le 29 juin 2004. La loi du Grand Conseil du 22 avril 2004 approuvant l'extension au canton de Genève de l'Accord de Karlsruhe est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004. Suite à la notification de cette loi à toutes les parties à l'Accord, son application effective a pu avoir lieu dès le 29 juillet 2005.

Par ailleurs, la fragmentation du droit public suisse en différents droits cantonaux, notamment pour ce qui concerne la coopération intercommunale (à laquelle renvoie notamment l'article 11 de l'Accord de Karlsruhe) a pour conséquence que toute coopération impliquant plus d'un canton pose, en droit public suisse, le problème du droit applicable. C'est pourquoi, ce projet de loi est formulé en des termes qui devraient permettre, une fois ce texte adopté, de servir le cas échéant, de matrice à une future convention intercantonale sur le droit applicable aux organismes de coopération transfrontalière. Un droit uniforme en la matière pourrait alors s'appliquer aux territoires de différents cantons. Ainsi, en expérimentant avec succès la création d'un droit cantonal à vocation transfrontalière, le canton de Genève joue en la matière un rôle pionnier et se trouverait d'un point de vue politique dans une situation favorable pour proposer un projet de convention intercantonale sur le modèle de sa législation cantonale.

Il reste encore, dans ces propos liminaires, à indiquer que le présent projet a été préparé avec le concours de Monsieur Nicolas Levrat, Professeur à l'Institut européen de l'Université de Genève, qu'il soit ici remercié de son importante contribution.

Commentaire article par article

Le titre de la loi se veut large, et ne limite ainsi pas l'application de celle-ci à des Groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) au sens de l'Accord de Karlsruhe. Il permet ainsi d'offrir un cadre juridique subsidiaire (par rapport aux statuts de l'organisme de coopération transfrontalière (OCT)) en droit genevois à des OCT fondés sur d'autres bases juridiques internationales, comme par exemple le Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid ou le Règlement communautaire relatif à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT), ou encore de nouveaux instruments juridiques qui deviendront dans le futur applicables.

Chapitre I Capacité à constituer un organisme de coopération transfrontalière (OCT)

Article 1 :

L'article premier décrit le but du projet de loi qui est soumis à l'attention du Grand Conseil.

Article 2 :

L'article 2, alinéa 1, traite de la capacité d'acteurs publics suisses et français à constituer un organisme de coopération transfrontalière sis sur territoire genevois.

En raison de la nature particulière de l'objet traité, il paraît utile de préciser que cette législation s'applique aux seuls organismes de coopération dont le siège se trouve sur le territoire du canton de Genève.

Il ne paraît de plus pas opportun que les dispositions de ce projet s'appliquent telles quelles à des organismes dépourvus de personnalité juridique, ou qui auraient été constitués selon les modalités du droit privé (ce qui, pour autant que les fonctions remplies par de tels organismes ne relèvent pas d'un exercice de la puissance publique, est possible). Aussi, le champ d'application de cette loi sera-t-il limité aux organismes constitués selon le droit public.

Il n'est par contre pas nécessaire de définir les membres capables de créer un tel organisme, ceci étant déjà fait par la combinaison des instruments internationaux et des règles nationales auxquels ils renvoient. De plus, un texte normatif genevois n'a pas à se prononcer sur la capacité des collectivités (notamment françaises) à créer une telle structure. En effet, cette capacité découle d'une part d'un texte international la reconnaissant (pour ce qui concerne Genève et sa région frontalière de l'Accord de Karlsruhe ou du Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid) et, d'autre part des dispositions relatives aux compétences de chaque catégorie de collectivités ou d'entités de droit public, telles qu'elles découlent du « droit national » qui leur est applicable, les textes internationaux faisant tous renvoi aux compétences propres de chacune des entités (art. 3 al. 1 de l'Accord de Karlsruhe et art. 1 du Protocole additionnel à la Convention de Madrid).

La dernière phrase de ce premier alinéa signifie que si la participation de représentants des entités membres d'un OCT à ses organes relève de la présente loi, cette participation n'altère par contre en rien le droit interne auquel les membres (collectivités territoriales, groupement de telles collectivités ou établissements publics qui leur sont rattachés) d'un OCT eux-mêmes sont soumis. Cette précision reprend d'ailleurs une disposition analogue expressément formulée à l'art. 4 al. 4 de l'Accord de Karlsruhe

L'alinéa 2 traite d'un cas de figure particulier. En effet, la pratique montre que les coopérations autour de Genève nécessitent souvent la participation du canton de Vaud, en tant qu'entité juridique propre, ou de certains de ses éléments (district ou communes). Cet aspect de la participation de corporations de droit public relevant d'une autre souveraineté cantonale à une structure de coopération transfrontalière régie subsidiairement par un droit cantonal n'est pas réglé par les accords internationaux pertinents, ni par le droit suisse. Idéalement, c'est dans le cadre d'un accord intercantonal (portant ainsi loi uniforme et étant conçu sur une base de réciprocité) que cette question devrait être réglée. A défaut d'un tel accord, la question d'une telle participation doit être expressément envisagée et réglée dans la présente loi.

Chapitre II Constitution de l'organisme de coopération transfrontalière

Article 3 :

L'article 3 traite des statuts de l'organisme de coopération transfrontalière. Ce sont eux qui définissent principalement les contours et les modalités de réalisation de la coopération entre les partenaires.

Le premier alinéa traite de la procédure d'adoption et d'approbation des statuts. Cette procédure dépend de règles applicables, indépendamment de la présente législation, aux collectivités qui souhaitent en devenir membre. Les exigences à l'encontre du canton ou d'une communauté de communes françaises ne sont pas les mêmes et sont déterminées par des règles déjà existantes. En conséquence, cet alinéa se contente de faire renvoi aux procédures qui sont applicables à une telle décision pour chacune des collectivités.

Le deuxième alinéa précise quelles sont les dispositions que doivent contenir les statuts. Cette liste reproduit la teneur de l'article 12 al. 2 chiffres 1 à 12 de l'Accord de Karlsruhe. En effet, l'existence en droit genevois de deux exigences différentes quant aux statuts d'un organisme de coopération transfrontalière serait une source d'insécurité juridique. De plus, l'avantage de cette énumération est qu'un organisme de coopération transfrontalière qui ne serait pas fondé sur l'Accord de Karlsruhe mais sur le Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid aurait, en vertu de l'exigence posée par ce deuxième alinéa de l'article 3, une structure compatible avec un GLCT constitué selon les dispositions de l'Accord de Karlsruhe.

Souhaitant privilégier la libre volonté des parties à un OCT, l'exigence se réfère à un minimum ; des dispositions additionnelles peuvent bien évidemment figurer dans les statuts.

Le troisième alinéa aborde la question de l'entrée en vigueur des statuts. Dans la mesure où la date d'approbation des statuts va varier entre les partenaires situés dans les différents Etats, soumis à des procédures différentes, il convient de déterminer une date d'entrée en vigueur unique pour tous les partenaires. Celle-ci correspondra à la date du jour de l'adoption par le Conseil d'Etat de l'arrêté qui approuve la création de l'OCT.

Le quatrième alinéa traite des modifications des statuts.

Le cinquième et sixième alinéa ajoutent que, comme les statuts initiaux, les modifications des statuts sont soumises à l'approbation, par voie d'arrêté, du Conseil d'Etat. Celui-ci peut refuser l'approbation si les conséquences de la modification sont que l'OCT ne satisferait plus aux conditions de la loi. Selon les cas, soit les statuts ne seront alors pas modifiés, soit la dissolution devra être prononcée (par exemple, si suite au retrait d'un membre, l'OCT ne comporte plus que des entités relevant d'un seul droit national).

Article 4 :

L'article 4 traite de la personnalité et de la capacité juridiques de l'organisme de coopération transfrontalière. Le but de cette loi est de permettre la constitution d'un OCT doté d'une personnalité juridique selon le droit genevois.

La reconnaissance d'une personnalité juridique de droit public implique autour de celle-ci une publicité, qui ne saurait découler du seul acte constitutif décidé entre les membres. Cette exigence de publicité est acquise par l'adoption d'un arrêté du Conseil d'Etat. Cet arrêté, auquel sont annexés les statuts de l'OCT, est publié dans la Feuille d'avis officielle (FAO).

La formule retenue reprend, mutatis mutandis, le contenu de l'art. 53 LAC (RSGE B 6 05) pour ce qui concerne l'acquisition de la personnalité juridique par les groupements intercommunaux.

Pour ce qui est de la capacité juridique, celle-ci doit être la plus large possible, dans les limites des missions qui ont été confiées à l'OCT, d'où la formule du second alinéa de cet article.

Chapitre III Fonctionnement de l'OCT

En raison du choix relatif au fondement d'un OCT en droit genevois, qui permet aux parties de déterminer dans leurs statuts les modalités de fonctionnement de leur organisme de coopération, les dispositions législatives relatives au fonctionnement de l'OCT sont succinctes. De plus, le projet de loi distingue dans sa systématique les règles qui ne concernent que le fonctionnement interne de l'OCT (qui se trouvent donc dans ce chapitre) de celles qui, bien que n'étant pas sans lien avec le fonctionnement de l'OCT, concernent principalement les relations de l'OCT avec d'autres personnes juridiques, et qui font l'objet d'un quatrième chapitre intitulé « Relations de l'OCT avec des tiers ». Aussi, cette partie ne comporte-t-elle que deux articles, l'un relatif aux organes, et l'autre au financement.

Article 5 :

L'article 5 se veut aussi large que possible. En effet, il ne serait pas cohérent de poser le principe selon lequel les partenaires qui souhaitent organiser leur coopération sous forme d'un OCT puissent le faire librement, pour ensuite contraindre sévèrement cette liberté par des dispositions législatives restrictives.

Pour ce qui concerne le premier alinéa, il s'agit ainsi de prendre en considération la possibilité d'accommoder des choix organisationnels basés sur des fondements juridiques (Accord de Karlsruhe ou Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid) prévoyant eux-mêmes des exigences variées en termes organisationnels. Cette flexibilité est atteinte par une rédaction qui n'impose que l'existence d'une assemblée des membres, tout en laissant aux parties la possibilité de définir d'autres organes.

Le deuxième alinéa précise que l'assemblée constitue un organe plénier, au sein duquel tous les membres doivent participer à la prise de décision. Par contre, aucune exigence n'est posée pour ce qui concerne la répartition des voix entre partenaires au sein de cette assemblée, ce qui laisse les parties libres de recourir à tout arrangement représentatif des équilibres qu'il leur paraît nécessaire d'assurer (que ce soit par exemple en raison de la taille respective des partenaires ou de l'importance de la contribution financière de chacun).

Le troisième alinéa rappelle que l'assemblée dispose d'une compétence générale sur les affaires de l'OCT, laquelle est inaliénable, quels que soient les arrangements institutionnels internes que choisissent les partenaires.

Article 6 :

L'article 6 stipule succinctement des règles relatives au financement et aux exigences comptables concernant l'OCT.

Le premier alinéa pose les principes d'annualité et d'équilibre du budget. Il précise que c'est l'assemblée qui adopte le budget.

Le deuxième alinéa précise, comme le fait d'ailleurs l'Accord de Karlsruhe à son article 14 alinéa 1 – mais pas le Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid – que les dépenses inscrites au budget à la charge des collectivités membres constituent pour celles-ci des dépenses obligatoires.

Le troisième alinéa concerne le recours à un emprunt par l'OCT. De tels emprunts sont possibles à deux conditions. D'une part, il faut qu'ils soient autorisés, aux conditions que leur impose leur droit interne, pour chacune des collectivités parties à l'OCT. En effet, dans la mesure où ces entités membres sont le cas échéant responsables des dettes de l'OCT (art. 9 alinéa 3 ci-dessous), il convient qu'elles ne puissent pas, au travers d'un emprunt contracté par le biais de l'OCT, déroger aux règles qui s'appliquent à leur propre degré d'endettement. D'autre part, les charges que génère leur service doivent être incluses au budget annuel et ne pas le déséquilibrer (1^{er} alinéa 2^{ème} phrase du présent article).

Le quatrième alinéa précise, c'est notamment important pour les collectivités françaises partenaires au sein d'un tel groupement, que les règles budgétaires et comptables applicables à l'OCT reprennent les six règles applicables à la comptabilité des communes genevoises telles qu'énoncées à l'article 20 du Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RSGE B 6 05.01) auxquelles s'ajoute une lettre d) qui permet d'être exhaustif en incluant le contrôle des comptes. Le choix de ce cadre s'explique par un souci de sécurité juridique ; la référence à un système connu, et qui fonctionne, garantit cette sécurité. Quant aux règles budgétaires et comptables applicables au canton, elles paraissent trop complexes pour des OCT dont les tâches et les moyens budgétaires devraient demeurer limités.

Enfin, l'alinéa 5, 1^{ère} phrase, indique que les comptes révisés de l'OCT sont transmis aux autorités de contrôle des entités participant à l'OCT. L'alinéa 5, 2^{ème} phrase, impose aux organes de l'OCT de fournir aux partenaires, notamment aux partenaires étrangers ou à leurs autorités de contrôle, des données qui soient utilisables au regard de leurs propres impératifs en matière de comptabilité. Pour les partenaires français, cette exigence vise à permettre aux autorités de l'Etat français de s'assurer que

leurs collectivités territoriales membres d'un OCT de droit genevois n'échappent pas aux obligations légales qui leur incombent. Les données sont transmises dans les limites de ce qu'autorise la législation genevoise conformément à la Loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD, RSGE A 2 08).

Chapitre IV Relations de l'OCT avec des tiers

Cette partie est la plus longue : elle contient cinq articles. Le premier traite de la représentation de l'OCT vis-à-vis de tiers (art. 7), le deuxième des actes de l'OCT, de leur validité et de leurs effets juridiques (art. 8), le troisième de la responsabilité de l'OCT et de ses membres, entre eux et surtout vis-à-vis de tiers (art. 9), le quatrième des recours liés à l'interprétation ou l'application de cette loi (art. 10), le cinquième s'intéresse aux conditions et modalités de dissolution de l'OCT (art. 11).

Article 7 :

L'article 7, propose à son premier alinéa une solution laissant une grande flexibilité aux membres de l'OCT pour déterminer les organes, les modalités et les pouvoirs de représentation de l'OCT. Les statuts, ou à défaut l'assemblée – par exemple dans un règlement intérieur – en fixeront les modalités.

Le second alinéa précise les règles d'engagement de l'OCT vis-à-vis de tiers. L'exigence d'une double signature, qui aurait pu amener en cas de signature par un vice-président français une possibilité de contrôle sur son acte par une autorité administrative française, a été volontairement écartée.

Le troisième alinéa fixe cependant une limite à ce pouvoir de représentation, interdisant à l'OCT d'entretenir directement des relations avec les autorités d'un Etat tiers. Cette limitation ne s'applique toutefois pas pour ce qui concerne les relations avec les autorités dont relèvent les collectivités membres de l'OCT (p. ex. pour obtenir des autorisations ou des subsides de la Confédération ou de la République française dans le cadre de la réalisation de leurs activités).

Article 8 :

L'article 8 alinéa 1 pose le principe selon lequel les actes adoptés par l'assemblée de l'OCT sont exécutoires de plein droit, sans contrôle de légalité a priori par le Conseil d'Etat. Cette absence de contrôle de la légalité par le Conseil d'Etat se justifie par le fait que, dans la pratique actuelle de la coopération transfrontalière, le canton de Genève – représenté par son gouvernement – est presque toujours partie aux OCT et, qu'en conséquence, il ne paraît pas souhaitable que le Conseil d'Etat se voie assigner un double rôle, à la fois entité membre participant à la prise de décisions au sein de l'assemblée de l'OCT et autorité de contrôle des actes de l'OCT.

En tout état de cause, l'alinéa 2 énonce le principe selon lequel tous les actes de l'OCT produisant un effet juridique sont susceptibles de recours conformément aux voies de droit ordinaires soit, les juridictions civiles pour les litiges découlant des rapports contractuels ente l'OCT et les tiers (contrat de mandat, d'entreprise, de bail, de vente, etc...) et les juridictions administratives pour toutes les décisions prises par l'OCT en sa qualité de corporation de droit public en application de l'art. 4 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA, RSGE E 5 10). Les litiges découlant des rapports de travail seront soumis, soit au Tribunal des prud'hommes, soit au Tribunal administratif en fonction du type de contrat - privé ou public - passé entre l'OCT et ses employés. Cette procédure garantit, le cas échéant, le respect de la loi par l'OCT.

Afin de permettre au canton de Genève d'assurer un suivi des activités des OCT constitués selon le droit genevois, l'alinéa 3 prévoit que le Service des Affaires extérieures du canton de Genève est informé de toutes les décisions prises par les assemblées de ces OCT. Il en assure l'archivage.

Article 9 :

L'article 9 du projet traite des différents régimes de responsabilité liés à l'OCT.

Le premier alinéa traite de la responsabilité des membres de l'OCT entre eux; le deuxième de la responsabilité de l'OCT, en tant que personne publique, pour les actes de ses membres et le troisième d'un principe de responsabilité subsidiaire des membres à l'égard de tiers, au cas où l'OCT ne serait pas en mesure de faire face à sa responsabilité financière.

Le premier alinéa pose ainsi le principe selon lequel les relations entre les membres d'un OCT sont des relations juridiques qui, le cas échéant, peuvent donner lieu à la mise en cause de la responsabilité d'un membre ne les respectant pas. Les règles de responsabilité ne relèvent en aucune mesure de

la volonté des parties à une relation juridique, mais se substituent à cette volonté dans l'objectif de contraindre la partie qui, par son comportement a lésé l'autre partie à cette relation, à réparer le dommage commis. Les conséquences qui en découlent dans une situation transfrontalière sont les suivantes : ce ne sont plus les parties qui peuvent choisir le droit qui s'applique à de telles relations régies par un régime de responsabilité, mais c'est un corps de règles matérielles et procédurales établi, dans un ordre juridique déterminé, qui s'impose. Il découle d'ailleurs de cette logique que le fait générateur de la responsabilité, pourrait tout à fait conduire, même pour un OCT constitué selon le droit genevois, à la mise en action d'un régime de responsabilité de droit français (p. ex. si un OCT mène des activités ou mandate un tiers pour mener pour son compte des activités de type industriel et qu'un dommage écologique se produit sur territoire français), ce seront les règles de responsabilité françaises, en raison du lieu où se produit le dommage, qui auront à s'appliquer. Bien évidemment, la présente loi n'a vocation ni à définir des règles de rattachement au droit suisse ou français en matière de responsabilité – elle ne s'applique qu'au territoire genevois – ni à définir les causes et conditions auxquelles naît et s'exerce la responsabilité (des corps de règles importants et impératifs existent sur cette question dans chaque ordre juridique, et comme cela a été précisé ci-dessus, les sujets de droit ne peuvent y déroger de leur propre initiative).

Une telle action en responsabilité étant de nature civile, sa mise en action dépend de la volonté de la partie lésée. Il n'y a rien d'automatique. En conséquence, même si un cadre juridique permet d'actionner un membre défaillant en responsabilité, rien n'y oblige le ou les autre(s) membre(s) lésé(s), et la négociation politique peut se poursuivre autant qu'auparavant. Mais la partie lésée jouit, si elle le souhaite, d'une action juridique.

Le deuxième alinéa pose le principe de la responsabilité de l'OCT vis-à-vis de tiers pour les actes de ses organes et de ses agents. Etant doté de la personnalité juridique, c'est d'abord vers l'OCT, et non vers ses membres, que des tiers lésés doivent se tourner pour exercer l'action en responsabilité. La responsabilité des membres n'interviendra que subsidiairement, aux termes de l'alinéa 3 de cet article. Au cas où la responsabilité de l'OCT est engagée, suite à un comportement fautif ou dolosif d'un de ses agents ou d'un membre d'un de ses organes, une action récursoire – dont les termes sont repris mutatis mutandis de l'article 3 de la Loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes (RSGE A 2 40) – de l'OCT contre cet agent ou ce membre demeure réservée.

Le troisième alinéa de cet article vise à garantir les droits des tiers en cas d'incapacité de l'OCT d'assumer sa responsabilité à leur égard. La précision selon laquelle cette règle s'applique aux obligations « quelle qu'en soit la nature » offre ainsi une garantie large aux tiers, tant dans le cadre d'une action en responsabilité découlant d'un acte d'un organe ou agent de l'OCT, que dans le cadre d'une relation contractuelle. Si les parties ne prévoient pas de disposition spécifique dans les statuts pour ce qui concerne la répartition de la charge de cette responsabilité subsidiaire, alors les membres seront engagés proportionnellement à leur participation antérieure. Le bien-fondé de cette formulation, notamment en termes de sécurité juridique, tant pour les tiers que pour les membres de l'OCT peut être débattu. Mais dans la mesure où pareille formule figure à l'article 14 alinéa 3 de l'Accord de Karlsruhe, en vigueur en droit genevois, cette formulation s'impose au législateur genevois.

Article 10 :

L'article 10 indique que ce sont les juridictions genevoises, à déterminer selon le type d'action introduite, qui sont compétentes en cas de différend relatif à l'application de cette loi genevoise. Cela paraît aller de soi, mais dans la mesure où l'objet de cette loi est de régler des situations dont certains éléments dépassent les frontières cantonales, il est préférable d'énoncer clairement cette règle de for. Demeurent bien évidemment réservés d'éventuels recours directs conformément au droit fédéral.

Tout en préservant la règle de for énoncée ci-dessus dans le premier alinéa, un second alinéa réserve les effets de cette loi sur les recours qui pourraient être ouverts à un administré à l'encontre de la collectivité dont la compétence a été exercée par un OCT. De tels recours (notamment entre un administré français vivant en France et la collectivité territoriale française dont il relève mais qui est membre d'un OCT constitué selon la présente loi) pourraient, par hypothèse, être introduits devant un juge français, lequel pourrait se considérer comme compétent pour les traiter. Aussi, ce cas de figure est-il réservé par ce second alinéa. Ce respect du « droit au juge naturel » pour l'administré, est notamment repris, mutatis mutandis de la disposition de l'article 15 al. 3 du Règlement (CE) n° 1082/2006 relatif au GECT (*JOUE* N° L 210/23 du 31 juillet 2006) qui réserve également un tel droit.

Article 11 :

L'article 11 traite de la dissolution et de la liquidation de l'OCT. Au moment de la liquidation, le caractère transfrontalier des activités n'a plus véritablement d'incidence ; l'objectif principal est alors de prendre au mieux en compte les droits de tiers. Les dispositions simples de l'article 60 de la LAC relatives au groupement intercommunal paraissent en l'occurrence pouvoir trouver à s'appliquer sans difficulté ; il est donc proposé de les reproduire avec un minimum de modifications. Les conditions de la dissolution sont fixées par les statuts ; lorsque ces conditions sont remplies, le Conseil d'Etat en est informé (via la décision de dissolution prise par l'assemblée qui lui est transmise en vertu de l'alinéa 1 du présent article). Le Conseil d'Etat transmet alors cet acte au Grand Conseil, qui l'entérine (par parallélisme des formes avec la création de l'OCT) et confère ainsi une publicité générale à cet acte dont les effets peuvent concerner un nombre indéterminé de sujets de droit.

Le second alinéa prévoit que la liquidation est effectuée par les organes de l'OCT, qui demeurent donc en activité avec cette unique fonction. A cette dernière règle relative à la liquidation, un rappel explicite du principe de protection des intérêts des tiers est ajouté, par renvoi à l'article 9 alinéa 3 de la loi.

Chapitre V Dispositions diverses

Ce cinquième chapitre inclut une disposition relative au GECT.

Article 12 :

L'article 12, concerne la possibilité pour le canton de Genève de participer à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT), au sens du Règlement (CE) n° 1082/2006. Il est certes possible d'argumenter, aux termes notamment de l'article 56 de la Constitution fédérale, que le canton possède déjà pareille capacité, et qu'une telle disposition est superflue. Mais deux précautions valant mieux qu'une, il paraît opportun d'insérer une brève disposition dans une telle loi genevoise sur les organismes de coopération transfrontalière. D'autant que le paragraphe 16 des considérants du Règlement (CE) n° 1082/2006 relatif au GECT indique que « L'adoption d'une mesure communautaire permettant la création d'un GECT ne devrait cependant pas exclure la possibilité, pour les entités de pays tiers, de participer à un GECT constitué conformément au présent règlement, lorsque la législation d'un pays tiers ou des accords entre États membres et pays tiers le permettent ». Il paraît donc opportun de prévoir, au regard de ce considérant, une autorisation expresse en droit genevois.

Par ailleurs, ces premières règles de fond relatives à la coopération transfrontalière en droit communautaire sont le prélude à des développements à venir. Aussi, paraît-il judicieux que le canton de Genève s'ouvre d'ores et déjà par le biais de cette disposition une « porte » qui lui permettra, le cas échéant, d'adapter sa législation cantonale afin de tenir compte d'évolutions du droit communautaire en la matière.

Entrée en vigueur

Article 13 :

Afin de permettre à cette loi de sortir rapidement ses effets, son entrée en vigueur a été fixée le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle (FAO).

Conclusion

Le dynamisme démographique et économique du canton de Genève déborde désormais largement des frontières historiques franco-suisse.

L'entrée en vigueur des accords bilatéraux, plébiscités par le peuple genevois en 2001 et la libre circulation des personnes ont eu, pour effet, de renforcer l'interdépendance des territoires dans un espace urbain franco-valdo-genevois où vivent, travaillent, consomment et se déplacent quotidiennement quelques 770'000 habitants.

Pour répondre aux exigences de déplacements et de logements de la population de cette agglomération transfrontalière, pour lui offrir, dans un environnement préservé et attractif, les activités économiques et les services dont elle a besoin, la coopération transfrontalière doit encore s'intensifier.

L'extension de l'Accord de Karlsruhe au canton de Genève et à la région Rhône-Alpes, en 2004, a permis de se doter de nouveaux instruments juridiques, aptes à favoriser la gestion commune d'infrastructures et de services.

La France ayant développé au fil des ans, un droit transfrontalier qui fait défaut en Suisse et à Genève en particulier, notre canton a dû jusqu'ici se résoudre à ce que le siège de ces GLCT soit systématiquement situé en France et donc soumis, pour de nombreuses règles, au droit national français.

C'est pour remédier à cette dissymétrie que le présent projet de loi a été élaboré.

En inscrivant à son tour la réalité transfrontalière dans sa législation, le canton de Genève pourra asseoir plus clairement sa position et sa centralité dans l'agglomération franco-valdo-genevoise et développer plus aisément les coopérations transfrontalières utiles à l'ensemble de la région.

Ce faisant, il fera également œuvre de pionnier en Suisse où d'autres cantons frontaliers pourraient lui emboîter le pas, incitant ainsi la Confédération à prendre davantage en compte la situation des cantons frontaliers dans ses négociations avec l'Europe.

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

Annexes :

- *Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*
- *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet de loi relative aux organismes de coopération transfrontalière

Projet présenté par le Département du territoire

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31] Charges en matériel et véhicule (meubles, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment (fluides (eau, électricité, combustibles), cordons, entretiens, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] Intérêts (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Perte comptable [330]	0	0	0	0	0	0	0	0
Provision [338] (préciser la nature) Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordée à des tiers, prestation en nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] (augmentation de revenus (impôts, émoluments, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] (revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)	0	0	0	0	0	0	0	0
Remarques :								

Selon les informations fournies par le Service des affaires extérieures (SAE), ce projet de loi n'engendre aucune incidence financière.

Signature du responsable financier :

Date : 10.06.2007


Département du territoire
Services financiers du département

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle d'investissement

PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS

Projet de loi relative aux organismes de coopération transfrontalière

Projet présenté par le Département du territoire

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des charges financières	0	0	0	0	0	0	0	0
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
3.000%	0	0	0	0	0	0	0	0
charges financières récurrentes	0	0	0	0	0	0	0	0

Signature du responsable financier :
Date : 11.08.2007

Département du territoire
Services financiers du département