

*Projet présenté par les députés :
M^{mes} et MM. Guy Mettan, Renaud Gautier,
Catherine Baud, Elisabeth Chatelain, Charles
Selleger, Eric Bertinat et Eric Stauffer*

Date de dépôt : 30 septembre 2010

Projet de loi modifiant la loi relative aux organismes de coopération transfrontalière (A 1 12)

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

Art. 1 Modifications

La loi relative aux organismes de coopération transfrontalière, du
14 novembre 2008, est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 3 (nouvelle teneur), al. 5 et 6 (nouvelle teneur)

³ Lorsque les statuts ont été adoptés par tous les membres signataires, ils sont
transmis au Conseil d'Etat. Les statuts sont approuvés par le Grand Conseil et
entrent en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi portant approbation
de la création de l'organisme de coopération transfrontalière.

⁵ Toute modification des statuts doit être transmise au Conseil d'Etat et
approuvée par le Grand Conseil.

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

Art. 4, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La loi du Grand Conseil qui approuve la création de l'organisme de
coopération transfrontalière confère à ce dernier le caractère de corporation
de droit public.

Art. 11, al. 1 (nouvelle teneur)

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.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Art. 3 Modification à une autre loi

La loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 2, lettre n (nouvelle)

- n) approuver la création et la dissolution des organismes de coopération transfrontalière, ainsi que leurs statuts et la modification de ceux-ci. Cette disposition s'applique par analogie aux organismes de coopération ne relevant pas de la loi sur les organismes de coopération transfrontalière, du 14 novembre 2008 (A 1 12) ;

Art. 230A, al. 6 (nouvelle teneur)

⁶ La commission est régulièrement informée par le Conseil d'Etat des développements dans le domaine de la coopération transfrontalière, en particulier en ce qui concerne les organismes de coopération transfrontalière.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi qui vous est soumis a pour objectif de renforcer le rôle du Grand Conseil dans le cadre de la coopération transfrontalière, en lui donnant la compétence d'approuver :

- la création des organismes de coopération transfrontalière (OCT), leurs statuts et la modification de ceux-ci ;
- la dissolution des OCT.

A l'heure actuelle, cette compétence est exercée par le Conseil d'Etat.

Le projet s'inscrit dans le prolongement de la Résolution n° 606 « pour améliorer la participation du Grand Conseil à la construction de la région » et des Premières assises transfrontalières franco-valdo-genevoises, qui ont eu lieu le 4 juin 2010.

Il s'agit d'une modification de la loi relative aux organismes de coopération transfrontalière (A 1 12) et d'une modification de la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01).

La résolution n° 606 e t les Premières assises transfrontalières franco-valdo-genevoises

La résolution n° 606 « pour améliorer la participation du Grand Conseil à la construction de la région », approuvée par le Grand Conseil à l'unanimité le 7 mai 2010, faisait suite à une constatation du Bureau : le Grand Conseil n'est ni associé, ni suffisamment informé des progrès de la collaboration transfrontalière et de la construction de la région.

La résolution n° 606 s'adresse notamment au Bureau, en lui donnant mandat de « présenter au Grand Conseil les modifications législatives nécessaires en vue d'une participation accrue du Grand C onseil aux affaires extérieures et à la construction de la région ». Le présent projet constitue l'un des axes de réalisation de ce mandat.

Les Premières assises transfrontalières ont également mis en évidence la nécessité d'une gouvernance politique et démocratique de la région, avec une implication active des députés au Grand Conseil.

Les OCT constituent des instruments très importants de la collaboration régionale. Or, le droit actuel les régissant ne garantit pas une participation suffisante du législatif cantonal, contrairement à la volonté exprimée par le Grand Conseil et aux constatations des Assises précitées.

Le droit actuel

Le texte en vigueur

La loi actuelle relative aux OCT (A 1 12) découle du PL 10095. Elle a été adoptée par le Grand Conseil le 14 novembre 2008 et est entrée en vigueur le 13 janvier 2009.

Elle ne fait aucune mention du rôle du Grand Conseil dans la création, la dissolution ou encore la modification des statuts des OCT. Les décisions dans ces domaines relèvent de la seule compétence du Conseil d'Etat.

L'unique référence au Grand Conseil se trouve à l'article 230A al. 6 LRGC, lequel prévoit que la Commission des affaires communales, régionales et internationales (ci-après la Commission) est consultée préalablement par le Conseil d'Etat à la création d'organismes de coopération transfrontalière.

Bref retour sur les travaux en commission

L'article 230A al. 6 LRGC ne figurait pas dans le PL 10095. Celui-ci, dans la formulation initiale de son article 11 al. 1, envisageait la participation du Grand Conseil en relation avec la dissolution des OCT, qu'il devait approuver. Toutefois, il est apparu que la formulation de cet art. 11 al. 1 du PL 10095 résultait d'une erreur : il s'agissait d'un « reste » d'une version antérieure (voir le rapport de la Commission, PL 10095-A, p. 4-5).

Ainsi, lors du dépôt du PL 10095, le Conseil d'Etat n'envisageait aucune participation du Grand Conseil.

Des débats approfondis sur le rôle de notre Parlement dans le cadre de la loi sur les OCT ont eu lieu à la Commission des affaires communales, régionales et internationales. Celle-ci a finalement admis la proposition du Conseil d'Etat de limiter la participation du Grand Conseil à une information préalable de la Commission, avant la constitution des OCT. C'est ainsi que l'article 230A al. 6 LRGC a été introduit dans le PL 10095.

Un cas d'application de l'article 230A al. 6 LRGC

Depuis son entrée en vigueur, l'article 230A al. 6 LRGC a fait l'objet d'un seul cas d'application. Il s'agit du groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) sur la gouvernance transfrontalière franco-valdo-genevoise, en cours de création. A deux reprises, le Conseiller d'Etat chargé des affaires régionales a présenté le projet à la Commission. Malgré tout, il est toujours impossible de cerner les contours précis de l'organisme envisagé et la Commission n'a pas été en mesure d'obtenir le projet de statuts.

Les limites du droit actuel

Ce premier cas d'application a laissé apparaître les faiblesses et les limites de la réglementation actuelle. Cette situation n'est pas adéquate, car la Commission n'est pas en mesure de jouer le rôle consultatif auquel elle s'était résolue lors de l'examen du PL 10095. Il en résulte que la participation du Grand Conseil au développement de la région n'est pas assurée, ce qui ne garantit pas cette nécessaire légitimité institutionnelle, rappelée notamment lors des Assises transfrontalières. Pour y remédier, il convient de prévoir une participation décisionnelle du Grand Conseil à la collaboration régionale, sans limiter le pouvoir législatif à un simple rôle consultatif. Tel est le but des modifications proposées.

Les modifications proposées

Le projet modifie la loi relative aux organismes de coopération transfrontalière (A 1 12) et la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01).

Modifications de la loi sur les OCT (A 1 12)

Comme mentionné en introduction, il s'agit de transférer au Grand Conseil la compétence, exercée jusque-là par le Conseil d'Etat, d'approuver la création des OCT, leurs statuts, la modification de ceux-ci et la dissolution des OCT. Le premier exemple de création d'OCT montre que le Grand Conseil est privé d'une compétence essentielle, à l'exemple de celle qu'il exerce lors de la création et de la dissolution des fondations de droit public.

D'autres modifications à la loi sur les OCT (A 1 12) sont-elles nécessaires ?

Le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) devrait à terme être ratifié par la Suisse. A ce moment, un nouveau type d'instruments de coopération, les GEC, pourra être créé, ce que le Conseil d'Etat semble d'ailleurs envisager avec le GLCT sur la gouvernance transfrontalière, évoqué ci-dessus¹.

Il est bien entendu que les dispositions de la loi sur les OCT relatives aux compétences d'approbation du Grand Conseil devront s'appliquer aux GEC. Cependant, il ne semble pas nécessaire de prévoir une adaptation de la loi précitée. En effet, sa portée est large et englobe les divers instruments de coopération transfrontalière et territoriale prévus par les conventions internationales dans ce domaine, en particulier le protocole n° 3 cité ci-dessus.

Cette interprétation semble confirmée par le Conseil d'Etat dans son exposé des motifs sur le PL 10095 (voir PL 10095, p. 9)².

Modifications de la LRGC

La LRGC subirait deux modifications :

- Un article 2 lettre n) relatif aux compétences du Grand Conseil est inséré. Il stipule que le Grand Conseil est compétent pour créer ou dissoudre des organismes de coopération transfrontalière, ainsi que pour approuver la modification de leurs statuts. L'article 21 lettre n) précise en outre expressément que cette compétence est également valable pour les OCT qui ne relèveraient pas de la loi sur les OCT. Cette solution garantit ainsi une participation uniforme du Grand Conseil, tant lorsque l'OCT ressortit au droit genevois qu'au droit étranger, par exemple le droit français à

¹ Voir le communiqué de presse du Conseil d'Etat du 29 mars 2010. Par rapport aux GLCT, les GEC permettent en particulier la participation des Etats (Confédération, Etat français).

² Selon le Conseil d'Etat, « 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 ».

l'image du GLCT sur le Téléphérique du Salève. En outre, cette disposition s'appliquerait aussi par analogie aux futurs GEC.

- L'article 230A al. 6 est adapté pour permettre à la Commission d'être informée en amont par le Conseil d'Etat sur les développements dans le domaine de la coopération transfrontalière, en particulier en ce qui concerne les organismes de coopération transfrontalière. Le Grand Conseil serait ainsi impliqué dans tout le processus : information en amont de la Commission sur les OCT en préparation, approbation de leur création et de leur dissolution par le Grand Conseil.

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