

Date de dépôt : 7 janvier 2008

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat relatif aux organismes de coopération transfrontalière (A 1 12)

Rapport de M. Claude Aubert

Mesdames et
Messieurs les députés,

Notre commission a consacré quatre séances à l'étude de ce projet de loi, sous la présidence de M^{me} Christiane Favre, en présence de M. Robert Cramer, président du DT, du professeur Nicolas Levrat et de M^{me} Christine Ricci, secrétaire adjointe au SAE, M. Christophe Vuilleumier étant le procès-verbaliste, que nous tenons à remercier.

Présentation par M. Robert Cramer, président du DT

Ce projet de loi est d'importance majeure. Genève vit dans son territoire actuel depuis le XIX^e siècle. Or, la frontière institutionnelle ne correspond plus à la réalité de la vie quotidienne, tant les échanges sont partout et à tous les niveaux avec nos voisins confédérés ou français. Il suffit de rappeler les 500 000 passages de véhicules par jour qui s'effectuent au pourtour du canton. Un million de personnes vivront dans le bassin genevois d'ici à 2025. Pour accompagner cette évolution, il est nécessaire de mettre en place et de gérer des outils de coopération qui traversent les frontières, ce qui est rendu possible depuis quelques années par deux accords européens :

- le Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ;
- l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux.

Comment permettre une coopération effective, dans la vie de tous les jours, entre des entités situées de part et d'autre d'une frontière nationale ? Réponse : en constituant des organismes «de proximité» dotés d'une personnalité juridique et d'un pouvoir décisionnel, les capitales des Etats souverains s'étant mises d'accord pour permettre la création d'« organismes de coopération transfrontalière » (OCT). Ces derniers prennent diverses formes. Nous connaissons les «groupements locaux de coopération transfrontalière » (GLCT). Nous voyons poindre à l'horizon les « groupements européens de coopération territoriale » (GECT).

Trois « groupements locaux de coopération transfrontalière » (GLCT) existent déjà. Ils concernent :

- l'assainissement des eaux usées du pays de Gex. (Afin de drainer ces eaux vers la nouvelle station d'épuration de Chouilly, un tunnel a été creusé sous le territoire suisse, mais financé par la France) ;
- le téléphérique du Salève ;
- diverses lignes de transports publics transfrontaliers.

Or, bien que fondamentalement centrés sur notre canton, ces trois GLCT *ont leur siège en France et sont soumis au droit français faute d'une législation genevoise appropriée*. Permettre à des organismes de coopération transfrontalière d'avoir leur siège à Genève et d'être soumis à la législation genevoise est une nécessité. Il convient donc de leur conférer un cadre juridique dans notre législation, l'avenir étant à la coopération transfrontalière et internationale, essentielle pour tout ce qui touche à l'agglomération franco-valdo-genevoise, dont l'exposé des motifs traite abondamment.

Explications données par M. N. Levrat, professeur à l'Institut européen de l'Université de Genève

Pour des raisons connues des juristes, les OCT ne relèvent pas du « droit international public » mais doivent être rattachés à un « droit national ». Jusqu'à présent, en l'absence d'une législation cantonale genevoise, ils sont rattachés au droit français.

Le besoin de localiser une telle structure sur le territoire d'un Etat membre découle de la territorialité du droit. Recourir au « droit international public » serait une solution, mais les Etats sont embarrassés par la perspective de faire des concessions sur leurs frontières. Cela fait trente ans que des modalités sont cherchées pour gérer ces situations de nécessaire coopération partout en Europe.

Il était donc raisonnable de chercher une articulation entre les « droits nationaux ». Mais comment identifier un droit national de référence puisque les principes et les conceptions divergent entre les pays, voire sont contradictoires ? (Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà, marmonne le rapporteur.) Il suffit de comparer les pouvoirs très différents des exécutifs communaux en Suisse et en France. En outre, le droit français est centralisé alors que nos législations cantonales sont multiples au sein de la Confédération. L'Hexagone connaît les communautés de communes, les départements, les régions, qui n'ont pas d'équivalents chez nous. Il dispose déjà d'un corpus législatif réglant la coopération entre les communes ainsi qu'entre les communes et les départements, ce qui donne aux GLCT une base légale française leur permettant de se lancer d'ores et déjà dans une coopération « de proximité ». Le cadre étant le « droit national », Genève doit se doter d'une législation si elle tient à disposer des mêmes potentialités.

Discussion

Les commissaires ont d'abord cherché à bien situer le problème, ou, plus exactement, les problèmes, puisque de nombreux niveaux se trouvent enchevêtrés. Les rapports entre les Etats ; la notion de « droit national » ; l'importance d'avoir une personnalité juridique ; la garantie du respect des accords. Puis, plus dans le détail, l'élaboration des statuts d'un GLCT ; l'équivalence des signataires en terme de pouvoir, par exemple un maire d'une commune française par rapport à un maire d'une commune genevoise ; la différence des rapports entre l'exécutif et le législatif en France et en Suisse ; les aspects financiers qui, à Genève, passent par un budget voté par le Grand Conseil. Le destin de l'agglomération franco-valdo-genevoise, les interfaces à ajuster, les centre de décision à constituer ont également été évoqués puisqu'un tel réseau de vies implique des manières de communiquer, des méthodes de communication, des éléments à se communiquer, des voies de communication.

Enfin, de l'avis du rapporteur, le débat s'est vraiment concentré sur deux points :

1) A quoi s'engage-t-on avec ce projet de loi ? Réponse : le présent projet de loi n'a pas pour but d'autoriser la création d'organismes de coopération transfrontalière (OCT) ou de GLCT. Il a pour objectif de définir la personnalité juridique en droit genevois d'organismes de coopération transfrontalière qui auraient à être créés.

Les commissaires approuvent ce besoin de fixer un cadre légal, indépendamment de tout projet concret. Mais – nous le verrons sous peu – ils souhaitent voir précisé le processus de création des OCT.

2) Une fois le cadre légal certifié, comment se déroulera la mise en route de ces organismes transfrontaliers ? La commission a insisté sur les trois exemples de GLCT cités par le chef du département. Où situer les prérogatives et les responsabilités de l'exécutif genevois ? Où situer celles du législatif ? Le Conseil d'Etat pourrait-il s'engager dans un type de coopération transfrontalière sans que le législatif en soit informé ? Tels sont, en résumé, les questions qui motiveront la formulation d'amendements que nous examinerons lors de la discussion en troisième débat.

Vote d'entrée en matière :

Pour : 2 S, 2 Ve, 1 MCG, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC (unanimité)
--

Deuxième débat :

Titre et préambule : pas d'opposition, adopté.

- Art. 1 : pas d'opposition, adopté
- Art. 2 : pas d'opposition, adopté
- Art. 3 : pas d'opposition, adopté
- Art. 4 : pas d'opposition, adopté
- Art. 5 : pas d'opposition, adopté
- Art. 6 : pas d'opposition, adopté
- Art. 7 : pas d'opposition, adopté
- Art. 8 : pas d'opposition, adopté
- Art. 9 : pas d'opposition, adopté
- Art. 10 : pas d'opposition, adopté
- Art. 11

al. 1 : un **amendement** est proposé par le chef du département :

« La décision ou l'acte de dissolution est transmis au Conseil d'Etat qui l'entérine par un arrêté, ~~qui le soumet pour approbation au Grand Conseil~~ ».

Motif : l'approbation par le Grand Conseil n'étant pas requise lors d'une création, il n'est pas logique de la demander pour une dissolution. Ce

fragment de phrase, qui devrait être enlevé, est un « reste » d'une version antérieure. La commission est d'accord quant à l'argument d'une logique interne au texte, mais se réserve, lors du troisième débat, de revenir sur l'implication du Grand Conseil dans le processus de création des OCT.

Mis au vote, l'amendement accepté sans opposition

- Art. 11 : ainsi amendé sans opposition, adopté dans son ensemble
- Art. 12 : sans opposition, adopté
- Art. 13 : sans opposition, adopté

En attendant la suite

A la fin de ce deuxième débat, les commissaires demandent que soient étudiées les modalités de création des OCT pour préciser l'implication du Grand Conseil. Le département, conscient de ce problème, fera des propositions lors d'une prochaine séance. Les commissaires PDC indiquent qu'ils s'exprimeront à ce sujet en temps utile.

M. Cramer tient à régler ce problème, non pas par une modification du présent projet de loi, mais par l'adjonction d'un article 14 souligné, impliquant une modification de la « loi portant règlement du Grand Conseil » (B 1 01), loi qui vient justement d'être modifiée (art. 230A) en ce qui concerne les attributions de la « Commission des affaires cantonales, régionales et internationales ».

La commission va plutôt dans ce sens mais attend de prendre connaissance des amendements proposés.

Troisième débat

Suite au deuxième débat et aux questions en suspens, la commission dispose de trois propositions :

La première, à l'article 14, amende l'alinéa 5 de l'article 230A, de la B 1 01

«⁵Pour les conventions qui ne sont pas soumises à l'application de la convention précitée et les négociations menées dans le cadre de la loi relative aux organismes de coopération transfrontalière (A1 12) » ;

La seconde provient du Conseil d'Etat, dont l'amendement est, à l'article 14, une modification de la B 1 01, article 230A, avec ajout d'un alinéa 6 :

« ⁶La commission est informée par le Conseil d'Etat de la création d'organismes de coopération transfrontalière ».

De leur côté, les commissaires PDC proposent une modification du présent projet de loi 10095, à l'article 3, alinéa 3 :

« Lorsque les statuts ont été approuvés par tous les ~~membres signataires~~ partenaires, ils sont transmis au Conseil d'Etat. Les statuts sont ratifiés par le Grand Conseil ».

D'emblée une **alternative** :

- amender le projet de loi 10095 à un article existant
- ou
- ajouter un article 14 souligné

La présidente, après une discussion favorable à un ajout, met aux voix l'**amendement** des commissaires PDC :

- Pour: 2 PDC
- Contre : 2 S, 2 Ve, 1 MCG, 3 L, 1 UDC, 1 R
- Abstention : 1 S

L'amendement est **rejeté**.

La présidente met aux voix le principe d'un ajout d'un article 14 souligné:

- Pour : 3 S, 2 Ve, 1 MCG, 3 L, 1 UDC, 1 R
- Contre : –
- Abstention : 2 PDC

L'ajout est **accepté**.

La présidente en vient à la modification de l'article 230A (loi portant règlement du Grand Conseil, B 1 01.) Pour mémoire, nous sommes en présence de deux propositions :

- Soit : « ⁵Pour les conventions qui ne sont pas soumises à l'application de la convention précitée et les négociations menées dans le cadre de la loi relative aux organismes de coopération transfrontalière (A 1 12) ».
- Soit : « ⁶La commission est informée par le Conseil d'Etat de la création d'organismes de coopération transfrontalière ».

Le débat porte sur d'importantes questions de principes.

Certains tiennent à ce que le législatif soit partie prenante, par une implication formelle, le Grand Conseil acceptant ou refusant la création de tels organismes. La première proposition d'amendement va dans ce sens, avec une complication selon le département, la référence à la notion de « négociation » impliquant la problématique des mandats de négociation, ce qui est hors du champ couvert par le présent projet de loi. D'autres objections sont faites : la lourdeur des procédures et le temps nécessaire à ce que le parlement se prononce, alors qu'un accord peut être signé par le maire d'une commune française ou dans le cadre d'un district voisin.

Prérogatives de l'exécutif, compétences du législatif ? Quoi qu'il en soit, le recours au Grand Conseil est impératif pour les OCT dont le **contenu** impose, de par la loi genevoise, le dépôt d'un projet de loi ou une dépense à budgéter (ce qui est actuellement le cas, par exemple, pour le Téléphérique du Salève).

Mais reste possible le cas d'OCT échappant au regard du législatif, ce que la commission ne saurait accepter. C'est pourquoi, tout en s'opposant à une intervention décisive du législatif, divers commissaires insistent sur une nécessaire concertation entre l'exécutif et le législatif au cours du **processus** consistant à élaborer un projet d'OCT. Une formulation serait très simple si, à l'amendement proposé par le Conseil d'Etat, on précisait que la commission était informée, mieux encore, qu'elle était *consultée préalablement*, idée retenue par M. Cramer. Il serait en effet étonnant qu'un projet ayant subi le feu des critiques en commission soit quand même mené à chef.

Bref, le présent projet de loi porte sur la constitution d'un **cadre** juridique, mais les commissaires se sont aussi interrogés sur la **méthode** de travail, avec une alternative : implication du Grand Conseil dans le processus d'élaboration ou dans l'acte de décider ? Une large majorité se dessine en faveur de l'implication dans le processus d'élaboration.

La présidente passe alors au vote de **l'amendement du Conseil d'Etat modifié**, introduisant un alinéa 6 à l'article 230A de la B 1 01 :

« *La commission est ~~informée~~ consultée par le Conseil d'Etat de la ~~création~~ préalablement à la création d'organismes de coopération transfrontalière* ».

Pour : 2 Ve, 3 S, 1 MCG, 3 L, 1 R, 2 PDC, 1 UDC

Amendement accepté à l'unanimité.

Vote d'ensemble du projet de loi 10095 ainsi amendé:

Pour: 2 Ve, 3 S, 1 MCG, 3 L, 1 R, 2 PDC, 1 UDC

Unanimité.

Le débat est fixé en catégorie II.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, la commission vous invite à voter ce projet de loi ainsi amendé, qui ne comporte pas de conséquences financières.

Projet de loi (10095)

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;
décrète 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 rattachées
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 l'entérine par un arrêté.

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.

Art. 14 Modifications à une autre loi

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit:

Art. 230A, al. 6 (nouveau)

⁶ La commission est consultée par le Conseil d'Etat préalablement à la création d'organismes de coopération transfrontalière.