

Date de dépôt : 3 février 2009

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)

Rapport de M^{me} Christiane Favre

Mesdames et
Messieurs les députés,

Afin de traiter ce projet de loi, la commission s'est réunie à trois reprises, le 25 novembre et le 2 décembre 2008, ainsi que le 6 janvier 2009.

Les travaux de la commission ont bénéficié de la présence de M. Robert Cramer, conseiller d'Etat, de M^{me} Christine Ricci, directrice *ad interim* du service des affaires extérieures, de M. Bernard Leutenegger, chef du service de la planification directrice cantonale et régionale, et de M. Alain Pirat, nouveau directeur du service des affaires extérieures. MM. Fabien Mangilli et Christophe Vuilleumier, respectivement secrétaire scientifique et procès-verbaliste, nous ont assistés dans ces travaux. Qu'ils en soient remerciés.

De quelle réflexion est issu ce projet de loi et quel est son but ?

Considérant notamment le fort développement de la région franco-valdo-genevoise et le manque de légitimité des institutions interrégionales en charge de cette réflexion (CRFG ou Conseil du Léman), une motion proposant la création d'un Haut Conseil du Genevois (M 1767), était déposée en juin 2007 par des députés radicaux puis renvoyée par le Grand Conseil à la Commission des affaires communales, régionales et internationale pour y être traitée.

S'il s'est rapidement avéré que la proposition serait impossible à mettre en œuvre, eu égard aux législations en cours de part et d'autre de la frontière, la motion a mis en évidence un problème du côté genevois. L'existence d'un déficit d'information, voire de participation, des députés, des magistrats communaux et de la société dite « civile », au niveau de l'élaboration et du suivi du projet d'agglomération.

Ce projet de loi est la réponse apportée par le Conseil d'Etat à ces préoccupations. Il prévoit d'augmenter significativement le nombre des membres de la Commission pour l'aménagement du territoire (CAT), d'élargir le champ d'action de cette commission au projet d'agglomération et de le mettre ainsi en lien avec le plan directeur.

Premières questions de la commission

M. Robert Cramer, ayant rappelé la genèse du projet et les avantages de l'option retenue par le Conseil d'Etat, répond à une première série de questions des commissaires :

Concernant une éventuelle interaction entre le Comité Régional Franco-Genevois (CRFG) et la CAT, il observe que le CRFG est un chapeau qui comporte différentes commissions dont l'une d'elles, le comité de pilotage, traite du projet d'agglomération transfrontalière. S'il est évident que les résultats de ces travaux sont rapatriés dans le projet d'agglomération genevoise, il relève toutefois que la CAT, commission consultative convoquée et présidée par le chef du département, n'a pas de relation avec le CRFG, plateforme de réflexion transfrontalière.

Pour améliorer le niveau d'information des députés sur le projet d'agglomération, le projet de loi propose que quatre d'entre eux, soit les présidents et vice-présidents de la Commission d'aménagement et de la Commission des affaires communales, régionales et internationales, siègent dans la CAT. Mais à ce propos, il convient de noter que les commissions du Grand Conseil peuvent demander, en tout temps, à être informées de l'avancement du projet d'agglomération.

Un commissaire s'étant inquiété du nombre important de représentants de certains milieux intéressés et du danger d'avoir une minorité de blocage au sein de la CAT, il est rassuré par M. Cramer qui indique qu'il n'y a pas de vote dans les commissions consultatives.

A une députée qui se préoccupe de la place qui serait réservée aux grandes communes urbaines dans la nouvelle composition de la CAT, M. Cramer répond que le nombre de représentants des communes passerait de trois à douze et qu'il semble surtout nécessaire, en l'occurrence, d'avoir

les bonnes communes, soit les communes directement concernées par le projet.

Un député observe que ce projet de loi résout un problème de l'exécutif et du législatif mais se demande ce qu'il en est du collectif, soit s'il y a un réel besoin d'information de la population sur ce projet d'agglomération.

M. Cramer indique qu'il existe une véritable demande des partenaires sociaux et des milieux associatifs qui seront aussi, dès lors, mieux intégrés aux travaux.

A une députée qui s'inquiète de l'absence des partenaires français dans ce projet d'élargissement de la CAT, M. Cramer rappelle que ce lieu de rencontre transfrontalier existe déjà et que ce projet de loi porte essentiellement sur la résolution du problème de carence d'informations.

L'Association Pic-Vert ayant demandé à être auditionné par la commission, elle est entendue le 25 novembre.

Audition de M. Jean-Claude Michellod, président de l'Association Pic-Vert, et M^{me} Françoise Hirt

M. Michellod déclare que, depuis sa création en 1986, son association s'intéresse au développement du territoire et il rappelle que le canton compte quelque 20 000 propriétaires de villa dont 3000 sont membres de Pic-Vert. En vertu de cette représentation, jugée importante, il semble légitime à son association d'être intégrée à la CAT.

Une députée ayant rappelé que la nomination des membres de cette commission consultative n'est pas de la compétence du Grand Conseil, M^{me} Hirt observe que celui-ci peut apporter son éclairage dans le rapport inhérent au projet de loi.

A la question d'un député qui demande si l'association compte des membres élus au sein d'autorités communales, M. Michellod répond par l'affirmative en observant toutefois que ces personnes ne se réclament pas de Pic-Vert dans leur mandat politique.

Une députée ayant observé qu'il est très probable que nombre d'élus communaux soient très attachés à l'existence de quartiers de villas sur leur territoire, M. Michellod l'admet, mais répète que son association souhaite contribuer aux travaux de cette commission. Il indique par ailleurs que Pic-Vert n'est pas membre de la Chambre genevoise immobilière en observant que les intérêts de ces deux entités peuvent être divergents, voire conflictuels. Il précise encore que son association ne poursuit pas de but lucratif.

Poursuite des débats de la Commission

Dans le débat qui suit, la position des membres de la commission ne se révèle pas unanime sur la nécessité de compléter les informations retenues de cette audition et sur la pertinence de demander au Conseil d'Etat de revoir la composition des membres de la CAT, indiquée dans l'exposé des motifs du projet de loi et présentée comme probable.

Si, à droite, certains commissaires ne se montrent pas opposés à demander l'intégration de cette association au sein de la CAT, d'autres relèvent que la CGI devrait défendre les mêmes intérêts.

A gauche, on craint plutôt de voir arriver d'autres sollicitations si la commission entre en matière et demande l'intégration d'une association particulière ; une députée relève toutefois qu'on peut demander l'avis de l'« Assemblée des mal logés ».

Plusieurs auditions ayant été demandées, elles sont mises aux voix :

Audition de la Chambre genevoise immobilière:

En faveur : 13 (2 UDC, 3 L, 1 R, 2 PDC, 2 Ve, 2 S, 1 MCG)

L'audition est acceptée à l'unanimité.

Audition de l'Association des communes genevoises :

En faveur : 13 (2 UDC, 3 L, 1 R, 2 PDC, 2 Ve, 2 S, 1 MCG)

L'audition est acceptée à l'unanimité.

Audition de l'« Assemblée des mal logés » :

En faveur : 4 (2 Ve, 2 S)

Refus : 7 (2 UDC, 3 L, 1 R, 1 PDC)

Abstention : 2 (1 PDC, 1 MCG)

L'audition est refusée.

L'ACG n'a pas souhaité être entendue par la commission, mais elle lui transmet une prise de position écrite, très largement favorable au projet de loi. Ce document est annexé au présent rapport.

Audition de M^{me} Anne Hiltbold, secrétaire générale adjointe de la Chambre genevoise immobilière

M^{me} Hiltbold rappelle que la CGI date de 1920 et qu'elle est composée de 6500 membres, propriétaires de villas, d'immeubles ou de terrains agricoles. Il semble dès lors cohérent qu'elle siège au sein de la Commission pour l'aménagement. Elle observe aussi que le nombre de sièges destinés aux

communes augmente et indique que la CGI se demande si ce nombre n'est pas surévalué. Elle ajoute qu'une commission à 49 membres semble très importante et pose peut-être une question de bon fonctionnement.

Répondant à une députée qui évoque l'audition de l'Association Pic-Vert et s'informe de la représentation des propriétaires de villa par la CGI, M^{me} Hiltbold note que Pic-Vert compte quelque 2000 membres qui sont uniquement des propriétaires de villas, alors que la CGI en compte 6500 provenant d'origines diverses. Elle remarque ensuite que la philosophie entre les deux entités diffère sur plusieurs points, comme les servitudes ou la politique de la construction à Genève.

A un député qui désire connaître la position de la CGI quant à l'urbanisation et relaie les craintes de Pic-Vert quant à la protection des zones villas, M^{me} Hiltbold indique qu'il est possible de défendre les propriétaires de villas et la cinquième zone de développement. Elle précise que des conciliations sont parfois nécessaires mais rappelle qu'il y a surtout une crise du logement à résoudre.

Un député désirant savoir si CGI est en contact avec le Rassemblement pour une politique sociale du logement, M^{me} Hiltbold relève l'existence de réunions entre ces deux entités et précise que les relations sont bonnes, même si les points de vue ne sont pas toujours partagés sur la question du logement. Elle ignore, en revanche, si la CGI a pris position sur le projet d'agglomération.

Un député s'informant des liens que la CGI pourrait entretenir avec des entités similaires en France voisine et, à Genève, avec les coopératives d'habitation, M^{me} Hiltbold répond aux deux questions par la négative.

Premier débat de la commission

D'emblée, plusieurs commissaires se montrent inquiets du nombre important de membres prévus dans la nouvelle composition de la CAT et des difficultés de fonctionnement qui sont à craindre. Bien que certains soient conscients de la nécessité d'une plus large concertation sur le projet d'agglomération.

Une députée observe toutefois qu'il est prévu que cette commission puisse travailler avec des sous-commissions et insiste sur l'importance d'une représentation accrue des communes. A ce même propos, un commissaire ajoute que la présence de 12 communes assure une vision globale sur l'aménagement du territoire et permettra de diffuser les informations.

Un député rappelle que la CAT a pour principale mission de travailler sur le plan directeur cantonal et craint que l'ajout du projet d'agglomération augmente son volume de travail de manière trop importante. Revenant sur le besoin d'information des communes, il observe que les représentants actuels de celles-ci au sein de la CAT peuvent faire un retour d'information à l'ACG.

Une députée rappelle que cette commission n'est pas décisionnelle mais purement informative et précise que la participation des communes concernées est indispensable. Elle doute en l'occurrence que le maire de Versoix, par exemple, connaisse les subtilités du territoire d'une commune de la plaine de l'Aire et inversement. Elle pense en définitive que si cette commission perd du temps en raison de sa taille, les bénéfiques à terme seront réels.

Relevant qu'il faut se demander à qui sert cet organe, un député note en l'occurrence qu'il sera utile à l'Exécutif. Et si cette commission n'est pas à l'usage du Législatif, il se demande si le Parlement peut raisonnablement émettre une objection.

Un commissaire observe que, lorsqu'on siège dans une commission, il est nécessaire d'avoir le temps et la capacité de se pencher sur des plans et sur des expertises et doute en l'occurrence de l'efficacité d'une CAT de 49 membres. Evoquant les consultations existantes au sein du CRFG, il observe qu'il est difficile pour la société civile de faire évoluer les projets et aimerait analyser le déroulement de ce type de projet dans les autres cantons.

Une députée se demande, cela étant, pourquoi les Vaudois ne sont pas inclus dans la réflexion.

En faveur d'une commission plus restreinte, un député rappelle que ces séances auront un coût et propose de procéder à un vote indicatif afin de voir si les commissaires qui s'opposent actuellement à ce projet pourraient s'y rallier moyennant une proposition plus restreinte au niveau du nombre de membre de la CAT.

Vote d'entrée en matière :

En faveur :	8 (3 L, 1 S, 2 Ve, 2 PDC)
Refus:	2 (2 S)
Abstention :	3 (1 UDC, 1 R, 1 MCG)

L'entrée en matière est acceptée.

Deux commissaires demandent une audition de l'actuelle Commission pour l'aménagement du territoire.

D'autres s'y opposent en rappelant que le président de cette commission consultative est le conseiller d'Etat lui-même et jugent que la proposition d'auditionner une délégation de la commission hors de sa présence relève d'une certaine ingérence.

L'audition de la CAT est mise aux voix:

En faveur :	5 (1 S, 2 Ve, 1 R 1 UDC)
Refus:	5 (2 PDC, 3 L)
Abstention :	1 (1 MCG)

La demande d'audition est refusée.

Suite des travaux de la commission et deuxième débat

Un certain nombre de questions étant restées en suspens lors du premier débat, la commission souhaite entendre le chef du département avant de poursuivre la procédure de vote.

Dans cette optique, M. Cramer rappelle la genèse du projet et le but de l'exercice : pallier le déficit d'information et de participation tant de la société « civile » que des élus genevois dans le projet d'agglomération.

La Commission pour l'aménagement du territoire doit de toutes façons, tôt ou tard, se saisir du projet d'agglomération, le Conseil d'Etat a donc porté l'attention sur son élargissement à un groupe de personnes concernées par ce projet et susceptibles de transmettre l'information. Cette solution a l'avantage d'éviter des doublons. M. Cramer rappelle encore que le projet d'agglomération genevois, jugé comme étant le meilleur de Suisse, recevra 40% de subside de la Confédération alors que le projet fribourgeois, par exemple, ne recevra rien. Il relève que Genève, sur la tranche A, doit recevoir 193 millions. Il précise encore que le projet d'agglomération genevois avance sur deux échelles. L'échelle de la région (2000 km²) et celle des Périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA) qui sont autant de zooms sur le territoire, permettant la réalisation d'études ciblées et concrètes.

Bien que le projet de loi 10320 soit très loin de la proposition de motion dont il est issu, un député juge que l'idée d'utiliser la CAT est intéressante. Il s'inquiète toutefois du fonctionnement croisé de toutes les entités concernées, CAT, séminaires, communes, départements, et se demande si la commission aura les moyens d'assurer le suivi de ces projets.

Un député radical ajoute que son parti ne veut pas qu'on oublie la motion d'origine, même s'il est content de la solution proposée. Il y relève aussi un problème de symétrie. Il n'observe pas, en effet, d'efforts similaires de la part des partenaires de Genève dans le projet d'agglomération.

M. Cramer rappelle que la CAT est une commission consultative et qu'il attend d'elle qu'elle participe à toutes les séances destinées à la population, assurant de ce fait le suivi et le relais de l'information. Il observe aussi que les Français sont finalement mieux préparés aux discussions relatives au projet d'agglomération par le biais de l'Association régionale de coopération du Genevois (ARC) et il aimerait que les Genevois se préparent également. Ce projet de loi corrige ce déséquilibre. Il se dit conscient de la difficulté de gérer un groupe de 45 personnes, mais il pense que c'est le prix à payer pour avoir une bonne représentation. Il rappelle enfin que c'est le Grand Conseil qui décidera de tout au final puisqu'il est l'autorité compétente.

Le projet de loi est mis au vote article par article. Ils sont acceptés à l'unanimité.

Le projet de loi 10320 est mis aux voix dans son ensemble

En faveur :	13 (3 S, 2 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)
Refus :	–
Abstention :	–

Le projet de loi 10320 est accepté à l'unanimité

Conclusion

Maintenant qu'il est sorti du cadre de réflexion, participatif mais relativement confidentiel, du Comité Régional Franco-Genevois, le projet d'agglomération est un sujet qui ne laisse personne indifférent. Il interroge la société civile, il passionne les urbanistes, il inquiète les communes concernées et il interpelle les députés qui voient évoluer un projet qui prend de l'ampleur hors de leur sphère de compétence, même s'ils savent bien qu'ils seront seuls habilités à en approuver le contenu, à la fin, lorsqu'il sera intégré au plan directeur cantonal.

Il était donc important de faire accompagner ce projet par les milieux concernés, « civils » ou politiques, et surtout d'améliorer la diffusion de l'information. Ce projet de loi va dans ce sens et c'est pour cette raison que la commission l'a accepté à l'unanimité et qu'elle vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de faire de même.

Charges et couvertures financières

Comme indiqué dans le tableau annexé, la charge de fonctionnement induite par l'application de ce projet de loi se monte 105 500 F.

Annexes :

- Prise de position de l'Association des communes genevoises.
- Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle.

Projet de loi (10320)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)

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

Art. 1 Modifications

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 2 (nouveau, les al. 2 et 3 anciens devenant 3 et 4), 3 (nouvelle teneur), al. 5 (nouveau)

² La commission est également chargée de participer, avec le département, au développement du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Dans ce cadre, elle a pour mission de :

- a) se tenir informée quant à la mise en œuvre du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois;
- b) assurer un accompagnement de ce projet;
- c) veiller à la diffusion la plus large possible des informations sur les enjeux et étapes de réalisation du projet auprès des institutions et associations qu'elle représente;
- d) faire des propositions au conseiller d'Etat en charge de la coprésidence du comité de pilotage du projet.

³ La commission, qui est présidée par le chef du département, est nommée par le Conseil d'Etat au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Elle est composée des membres suivants :

- a) le conseiller d'Etat chargé du département;
- b) 1 membre de chaque parti représenté au Grand Conseil, désigné par ce dernier;
- c) les présidents et vice-présidents de la Commission d'aménagement du canton et de la Commission des affaires communales, régionales, et internationales;
- d) 2 membres désignés en son sein par la Commission d'urbanisme;
- e) 2 membres désignés en son sein par la Commission des monuments, de la nature et des sites;
- f) 1 membre désigné sur proposition de la Ville de Genève;

- g) 12 membres désignés sur proposition de l'Association des communes genevoises, dont 2 au moins à titre de représentants des communes de plus de 3 000 habitants autres que la Ville de Genève, en veillant à assurer une représentation équilibrée des communes frontalières;
- h) 20 membres représentatifs des organismes et milieux intéressés par les questions touchant à l'aménagement du territoire et à l'agglomération transfrontalière.

⁵ La commission peut constituer des sous-commissions dont la composition, les attributions et le mode de fonctionnement sont fixés selon la nature des objets et documents qu'elle a à traiter. Les dossiers traités par les sous-commissions font l'objet d'un rapport soumis à la commission plénière.

Art. 2 Entrée en vigueur

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



ASSOCIATION ^{ACG} DES COMMUNES GÉNOVOISES
 Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
 Tél. 022 309 35 60 Fax 022 309 35 55
 Correspondance : case postale 1276
 info@acg.ch - www.acg.ch

PAR FAX UNIQUEMENT

GRAND CONSEIL	
Expédié le: 2-12-08	Visa: RP
Président <input checked="" type="checkbox"/>	Députés (100)
Commissaires <input checked="" type="checkbox"/>	Bureau
Secrétariat	Archives <input checked="" type="checkbox"/>
Commission: CACRI	
Procès-verbaliste:	
Copie à:	
Divers: remis en séance	

Commission des affaires communales,
 régionales et internationales
 Case postale 3970
 1211 Genève 3

Carouge, le 2 décembre 2008

Concerne : PL 10320 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur
 l'aménagement du territoire

Monsieur le Président,
 Mesdames, Messieurs les Députés,

En réponse à votre demande d'audition concernant le projet de loi cité sous référence, nous sommes en mesure de vous faire part de notre position.

Compte tenu de l'importance du projet d'agglomération franco-valdo-genevois pour le développement du canton de Genève, il apparaît qu'un accompagnement politique représentatif de ce projet est nécessaire.

En ce qui concerne la nouvelle composition de la commission, nous saluons particulièrement la place réservée aux communes. En effet ce sont ces dernières qui devront, en dernier lieu, mettre en œuvre les décisions d'aménagement adoptées sur leur territoire, notamment la réalisation d'équipement public de proximité, raison pour laquelle il est légitime et opportun de les associer largement à ce processus d'accompagnement.

Pour ces raisons, notre Association soutient l'ensemble des propositions contenues dans ce projet de loi.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Députés, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le Directeur général

Alain Rüttsche

Le Président

Serge Dal Busco

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

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

Loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)

Projet présenté par le département du Territoire

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Resultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	105'500	105'500	105'500	0	0	0	0	0
Charges en personnel [30] <small>(augmentation des charges de personnel, formation, etc.)</small>	105'500	105'500	105'500	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31] <small>(indiciel, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de matériel et véhicule	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment <small>(luzes (eau, électricité, chauffage), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32-33] <small>Intérêts (rapport tableau)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissement (rapport tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] <small>Perte comptable [30]</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Provision [33] <small>(préciser la nature)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Octroi de subvention ou de prestations [36] <small>(subvention accordée à des tiers, prestation en nature)</small>	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 [00-41+43-45+46] <small>(augmentation de revenus (impôts, emplacements, taxes), subventions reçues, dons ou legs)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] <small>(revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)	105'500	105'500	105'500	0	0	0	0	0
Remarques :								

Il s'agit du coût des jetons de présence de la CAT.

Signature du responsable financier : 

Date : 12.08.2008