

Rapports de majorité et de minorité de la commission du règlement chargée d'examiner la résolution du 19 janvier 2011 de M. Pascal Holenweg: «Vive la commune! Vive la région! La communauté urbaine contre l'esprit de clocher et contre les réflexes technocratiques».

A. Rapport de majorité de M^{me} Mireille Luiset.

Cette résolution a été renvoyée à la commission du règlement par le Conseil municipal lors de la séance du 22 novembre 2011. La commission a siégé le 11 janvier, le 4 avril, le 23 mai, le 13 juin et le 26 septembre 2012, sous la présidence successive de M^{me} Alexandra Rys, de M. Jean-Charles Rielle, et de M. Pascal Rubeli. Les notes de séances ont été prises par M^{me} Ksenya Missiri, M. Léonard Jeannet-Micheli, et M^{me} Nathalie Kraemer, que la commission remercie vivement.

Rappel de la résolution

Le Conseil municipal:

- appelle à la création entre les communes genevoises, françaises et vaudoises de la région d'une communauté urbaine, c'est-à-dire d'une entité politique correspondant à la réalité de l'agglomération, et faisant enfin correspondre la ville politique à la ville réelle;
- invite le Conseil administratif à prendre l'initiative de réunions communes, délibératives, des conseils municipaux de l'agglomération;
- exprime son opposition résolue à toute tentative de contraindre des communes qui s'y refuseraient à fusionner ou à éclater, à toute tentative d'ajouter un espace institutionnel supplémentaire (des «districts», par exemple) à ceux qui existent déjà, et à toute tentative de démantèlement de la municipalité de Genève, cœur et centre de l'agglomération genevoise.

Séance du 11 janvier 2012

La présidente aimerait entamer l'examen de cette résolution puisque M. Holenweg, son auteur, est présent.

M. Holenweg explique que cette idée est née suite à un débat à la Constituante concernant la région franco-valdo-genevoise. Dans ce débat, les communes, et en particulier la Ville de Genève, paraissaient absentes du débat. Lorsqu'il s'agit de coordination dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, tout le débat se passe

entre les entités supérieures, au niveau communal, et il considère qu'il n'est possible de construire une telle région qu'à partir du niveau communal. Les conseils municipaux sont en effet les seules entités politiques communes à la Suisse et à la France. La deuxième invite de sa résolution est une invite implicite au Conseil administratif de prendre les mesures nécessaires pour faire entrer les communes dans le débat, sachant que les conseils municipaux sont les seules entités élues au suffrage universel direct. La troisième invite va dans la logique des deux premières et est aussi une manière d'exprimer l'opposition du Conseil municipal au principe de suppression ou de fusion des communes existantes. Il s'agit d'une opposition à toute tentative de contrainte par le haut. La Ville de Genève n'est pas la seule ciblée, et il serait bien qu'il soit prévu que les communes soient consultées et donnent leur accord à ce type d'opération. Il rappelle que, depuis la Restauration en 1815, le Canton de Genève s'est toujours opposé à l'existence même de cette commune. Il y a eu des propositions d'éclater plusieurs communes. Il faut donc poser comme principe que les communes doivent donner leur accord pour ce type d'opération.

M. Holenweg précise que la résolution comporte trois points qui demandent la création d'une communauté urbaine, quelque chose qui rassemble les communes de la région et pas seulement les administrations et bureaucraties. En second lieu, d'inviter le Conseil administratif à prendre des initiatives de réunion des communes de la région et, en troisième lieu, d'exprimer l'opposition du Conseil municipal à toute tentative de contrainte à la dissolution, à l'éclatement ou à la fusion. Concernant la deuxième invite, il avait déjà déposé une proposition il y a de cela plus de dix ans avec M^{me} von Arx. Cette motion est tombée aux oubliettes.

Un commissaire (MCG) a de la peine à suivre le raisonnement de la grande commune franco-valdo-genevoise. Les communes sont représentées dans les assemblées du projet d'agglomération par l'Association des communes genevoises (ACG). Des représentants de la Ville de Genève sont toujours invités, mais pas toujours présents. Il a participé à des séances en tant que député. Il pense qu'il est faux de dire que les communes ne sont pas présentes dans le projet d'agglomération. Concernant les fusions de communes, il ne voit pas comment la Ville de Genève pourrait empêcher la volonté pour deux ou plusieurs communes de fusionner. La Constituante a décidé de revoir la configuration des communes genevoises pour n'en laisser que 25 au lieu des 45 existantes par la fusion des petites communes. Ce n'est pas à la Ville de Genève de donner son opinion à ce sujet sauf si on lui demande de fusionner avec le Canton. La Constituante a le droit de faire les propositions qu'elle veut, ça devra passer en votation. Une commissaire (S) ne se souvient pas des raisons pour lesquelles cet objet a été renvoyé à la commission du règlement. La commission avait décidé de n'aborder que l'aspect juridique des objets avant d'entamer la discussion, elle avoue qu'il y a quelque chose qui lui échappe. Concernant les trois propositions de M. Holenweg, elle demande sur quoi est basé le choix de la communauté urbaine

et si cette dernière est un sujet reconnu du droit suisse, quelles en sont les limites et, si tel n'est pas le cas, s'il a une idée concernant les réunions de communes délibératives puisque l'ACG n'est pas un organe spécifiquement démocratique car il fait de la délégation de représentation, et quelle est l'attente du proposant par rapport à sa troisième invite.

La présidente explique que la résolution a été renvoyée dans le cadre de l'épuration de l'ordre du jour du Conseil municipal. Elle ne peut pas donner de raisons précises du choix de la commission du règlement pour ce point, si ce n'est le fait qu'il n'y a pas vraiment d'autre commission qui s'y prêterait et que la commission du règlement a l'initiative de ses réunions.

M. Holenweg déclare au commissaire (MCG) que les communes sont présentes de par la présence de l'ACG aux assemblées, mais elles ne sont qu'invitées et pas constitutives d'une communauté urbaine. L'idée est de constituer un espace régional et non d'être systématiquement invité par le Canton. Il insiste sur le caractère municipal de la formation d'une région. Concernant l'opposition aux fusions, éclatements, il propose que le Conseil municipal exprime une opinion. Bien sûr que la Ville de Genève ne peut pas bloquer un processus constitutionnel, mais elle peut à tout moment exprimer toutes les idées par le biais d'une résolution. Il n'existe aucune limite légale sur ce point. C'est d'ailleurs la manière pour le Conseil municipal de pouvoir prendre des positions sur des votations cantonales alors que la loi interdit aux communes d'intervenir dans des votations ou des élections. Mais cela reste possible par la voie de la résolution dont le champ est totalement libre, pour autant que cela n'implique pas de dépenses. L'idée est au fond, ici, pour le Conseil municipal, d'exprimer son opinion à toute contrainte par le haut de dissolution (fusion, etc.) de communes.

En revanche, il n'est pas question d'empêcher des communes de fusionner si elles désirent le faire. Il rappelle que la commune de Genève a été supprimée et rétablie d'en haut, et c'est bien cela qu'il souhaite éviter à l'avenir.

M. Holenweg relève les questions d'une commissaire (S) et signale que le terme de communauté urbaine qu'il a choisi vient du droit français. Il n'existe pas d'équivalence en droit suisse, mais il représente pour lui le terme le plus facilement compréhensible. Il précise que ce terme n'est pas indispensable dans le texte de la résolution, car on pourrait parler de la création d'une «entité politique correspondant à la réalité de l'agglomération». Il avait repris le terme de communauté urbaine dans un texte de M. Manuel Tornare. Pour ce qui est de la deuxième invite, si la résolution est acceptée, c'est une prérogative du Conseil administratif de faire une proposition au Conseil municipal sur les modalités de convocation des réunions de communes. Il rappelle que le Conseil administratif ne peut pas convoquer le Conseil municipal, et encore moins celui d'une autre commune. Il est illusoire de convoquer la totalité des membres des conseils municipaux des deux cents communes.

La commissaire (S) a bien pensé qu'on ne pouvait pas réunir toutes ces personnes et demande s'il envisage de convoquer une délégation.

M. Holenweg répond par l'affirmative, tous les groupes doivent être représentés, comme cela se fait lorsqu'on envoie une délégation du Conseil municipal. Si on admet que la Ville de Genève est le quart de la population de toute la région, elle ferait le quart d'une assemblée régionale. C'est une proposition totalement volontariste, il n'y a aucune base légale pour le faire, ni aucun pour l'interdire. C'est la raison pour laquelle il a été possible dans le Pays basque de créer une assemblée transfrontalière basque des représentants basques français et espagnols à partir des communes.

La présidente relève que M. Holenweg a affirmé que le Conseil administratif ne peut pas convoquer le Conseil municipal, or il le peut pour les sessions extraordinaires notamment. C'est d'ailleurs de cette manière qu'a été convoqué le Conseil municipal pour ses séances du budget l'année dernière.

Un commissaire (PLR) se demande si, hors du vœu pieux, cette résolution pouvait mener à quelque chose d'intéressant ou d'intelligent. Dans le cadre d'un vœu pieux, il propose de déposer la résolution R-144 pour qu'il fasse tous les jours beau à Genève.

M. Holenweg lui demande s'il compte envoyer cette résolution sur le beau temps à Dieu.

Un commissaire (PLR) pense plutôt l'envoyer au Conseil administratif qui s'excusera de ne pas pouvoir faire grand-chose. Mais on peut quand même la leur envoyer. Sur le principe, il croit qu'il est important de donner la voix, l'expression, la force, l'impulsion au plus petit dénominateur commun, mais il ne sait pas si cela pourra apporter quelque chose à la discussion. Si le pouvoir est donné à l'unité, il y a de grandes chances que l'on se retrouve à 2500 personnes à patauger dans le ghorr et que rien n'en ressorte. Cette résolution est donc intéressante du point de vue du vœu pieux, mais il ne sait pas s'il est très intelligent de dépenser du temps, de l'argent et de l'énergie pour quelque chose qui ne se fera pas. Il ne trouve pas non plus utile d'envoyer ce type de suggestion à la Constituante, car il pense qu'ils peuvent très bien se débrouiller tout seuls. Il considère donc que cette résolution ne mènera à rien, si ce n'est à gaspiller du temps et de l'argent, ce qu'il trouve dommage.

Un commissaire (MCG) abonde dans le sens de son préopinant. Il précise que le mandat a été donné à la Constituante par le peuple, et non par le Conseil municipal de la Ville de Genève. Si la Constituante décide de proposer une fusion de communes, même si cela est peu probable, elle reste libre de le faire. De toute manière, connaissant l'esprit frondeur des Genevois, il doute qu'une telle proposition soit acceptée par le peuple. Concernant l'assemblée officielle, il relève

qu'il est trop tôt par rapport à la formation de l'agglomération de créer une assemblée officielle, car il faut tout de même avoir une structure qui à l'heure actuelle n'existe pas encore. Les personnes qui se rencontrent actuellement sont des délégués et voient parfois des ministres assister à ces séances. Le projet d'agglomération n'est pour le moment pas encore assez avancé pour pouvoir organiser des assemblées officielles. Il est d'avis, comme le commissaire (PLR), que la résolution de M. Holenweg constitue un vœu pieux.

Une commissaire (S) revient sur les propos du commissaire (PLR) et annonce qu'elle ne comprend pas pourquoi les enjeux relevés par M. Holenweg ne suscitent pas un intérêt énorme. L'intégration régionale dans notre agglomération, concernant les domaines sociaux, économiques et humains est, à son avis, une évidence. C'est enseigné à l'Université de Genève concernant les définitions géographique et sociale d'intégration régionale de l'Union européenne. Cela ne peut pas être nié. D'ailleurs, cette intégration sociale et économique a besoin d'une assise forte au niveau politique pour non seulement être pérenne, mais aussi pour être viable de tous les côtés des frontières. On se plaint depuis longtemps à Genève des effets de cette intégration, mais on ne fait pas grand-chose finalement. Concernant la portée concrète de cette résolution, d'après ce qu'elle en comprend, il s'agit d'une manifestation de volonté et, même si la marge de manœuvre complète est limitée, l'intégration politique, la participation démocratique et l'union politique des communes très urbaines, et notamment de l'agglomération, constituent un sujet qui, typiquement, demande des rappels constants. On sait bien que tout prend énormément de temps à Genève mais, d'après elle, c'est comme le droit de vote et les pistes cyclables, ça demande un engagement à long terme et une pression permanente dans l'opinion publique. Cela permet de rappeler au Conseil municipal, au Conseil administratif, aux médias et à l'opinion publique, qu'une nécessité réelle existe et qu'il faudra un jour aller de l'avant, même si on est d'accord que le Conseil administratif a une marge de manœuvre limitée. Elle déclare qu'il serait complètement irresponsable, par rapport à la réalité que nous vivons à Genève, de refuser cette résolution.

M. Holenweg poursuit les propos de la commissaire (S) en précisant que la résolution n'a bien évidemment pas de portée concrète, mais n'est que l'expression d'une prise de position rhétorique. La portée concrète sera donnée par le Conseil administratif s'il souhaite la suivre. Il n'était d'ailleurs pas indispensable de la renvoyer en commission, mais c'est le plénum qui a décidé de le faire. Il résume ses trois invites en expliquant que l'idée est d'appeler la Ville de Genève à prendre l'initiative pour la création d'un espace régional à partir des communes. Même si cette idée peut prendre dix ans de tâtonnements, d'essais. Il souligne qu'aucune des instances politiques dont on est doté ne s'est créée du jour au lendemain. Cette législature sera certainement terminée sans qu'une telle assemblée régionale avec les représentants des deux cents communes de la Grande Genève

n'ait pu être mise en place. Mais, s'il n'y a pas quelque part dans l'une de ces communes l'expression de l'idée qu'une telle assemblée ne serait pas inutile, personne d'autre ne le fera. Tout ce que demande la résolution est une expression collective du Conseil municipal adressée au Conseil administratif, qu'il la suive ou non. Il ne lui paraît pas inutile que la commune principale de la Grande Genève dise qu'on ne pourra pas construire démocratiquement une région genevoise sans la construire à partir de la commune.

Un commissaire (PLR) a trouvé très intéressant que la commissaire (S) compare cette situation au droit de vote ou encore aux pistes cyclable, alors même que ces deux derniers sujets relèvent du droit supérieur et non d'un droit communal.

La commissaire (S) n'a pas formulé ses propos dans ce sens-là.

Un commissaire (PLR) fait référence à nouveau au plus petit dénominateur commun et relève à cet égard qu'il n'y avait que trois personnes sur le Grütli, et que, heureusement, on n'avait pas pris un représentant de chaque famille ou de chaque village.

M. Holenweg signale qu'il n'y avait personne sur le Grütli.

Un commissaire (PLR) résume ses paroles en expliquant que la proposition de M. Holenweg est au fond d'initier quelque chose au niveau de la région, mais qu'au lieu de prendre deux départements, deux cantons et un représentant chacun, ce qui fait quatre personnes qui discutent tranquillement, on décide d'être deux cents. On voit dans les faits, mais cela est peut-être simplement dû à la nature humaine, que plus on est, plus on parle et moins on s'écoute. Il n'a pas l'impression qu'aujourd'hui les instances supérieures ne se sont pas d'une manière ou d'une autre intéressées au sujet en faisant le premier pas pour avancer dans cette direction.

M. Holenweg remarque que cela s'est fait, mais en contournant les communes.

Un commissaire (PLR) observe que la question est de savoir si le rôle est d'inclure les communes dans cette démarche ou s'il s'agit plutôt d'avoir un éclaircisseur qui avance dans le chemin pour permettre ensuite aux communes de suivre. Il souligne le fait que la Ville de Genève a été à une époque la commune de Plainpalais et on se demande aujourd'hui s'il y a du sens qu'elle soit maintenue comme telle. Il est certainement intéressant d'avoir de grandes communes indépendantes, mais on voit quand même qu'elles sont indissociables du niveau cantonal et fédéral. En France, la région, le département, la ville ou encore le chef-lieu ne permet pas d'avoir l'indépendance dont on rêve dans cette proposition de résolution.

M. Holenweg signale que les communes françaises ont plus de pouvoir que les communes genevoises.

Un commissaire (PLR) revient sur les propos de la commissaire (S) considérant qu'il est impensable de ne pas soutenir une telle proposition par rapport à la réalité. Il constate que les communes vivent par elles-mêmes, mais pas toutes seules. Elles font obligatoirement partie d'un ensemble. Il reprend maintenant les propos de M. Holenweg affirmant que cette résolution n'a pas de portée concrète sinon le côté rhétorique de la chose et déclare qu'il est bien de vouloir montrer aux instances politiques supérieures que la Ville de Genève a envie de jouer un rôle dans l'agglomération et qu'elle ne veut pas être oubliée, mais il pense que cela deviendra incontournable une fois que les étapes nécessaires à la constitution de ces connexions internationales seront achevées. Il pense qu'il n'est pas nécessaire de vouloir brûler les étapes. Il n'est pas faux parfois d'avoir des instances supérieures qui commencent par avancer les premières.

Un commissaire (S) se demande si cet objet n'est pas l'occasion de faire un point sur ce que la Ville a aujourd'hui comme relations avec les autres communes. Elle aimerait savoir concrètement à quels endroits la Ville est aujourd'hui présente, ce qu'elle négocie et avec qui, pour quelles compétences, etc. Elle n'a pas de préférence en faveur d'un document écrit ou d'une audition. Elle souhaite aussi avoir un rappel du rôle de l'ACG et, en particulier, à quel type de réunions elle participe au sujet du projet d'agglomération. Concernant les liens spécifiques internationaux, elle relève que le droit européen autorise la création d'entités administratives spécifiques liant des communes internationales. Ce type de démarche a d'ailleurs été adopté à Bâle et il serait intéressant d'en avoir des détails. Enfin, elle pense qu'il serait également intéressant d'avoir un point sur les travaux de la Constituante concernant le projet d'agglomération et la position des communes à cet égard.

Un commissaire (UDC) n'est pas gêné à la lecture de cette résolution pour ce qui est du fond. A la suite des débats qui viennent d'avoir lieu, il constate que deux points de vue sont défendus et que le côté latent du sujet a été relevé par une commissaire (S) défendant une vision de la société avec un aspect éminemment politique. Il voulait simplement souligner cet aspect qui n'est pas négligeable, bien que sous-jacent. Il peut comprendre cette démarche, mais cela reste une affaire d'appréciation politique.

Un commissaire (MCG) constate que, même si l'idée de base de cette résolution est intéressante, elle doit rester simple et ne pas être défendue avec de grandes théories. Il pense que c'est une erreur d'argumenter de cette manière s'ils souhaitent obtenir une majorité au Conseil municipal qui les suit. Il pense que ce projet de résolution ratisse trop large. Il rappelle que M. Holenweg a parlé d'une alliance basque, et signale qu'il n'y a justement pas un tel culte commun dans la région franco-valdo-genevoise. Il propose de faire quelque chose de simple et demande au Conseil administratif de dire que la commune existe et qu'elle veut participer à la formation de cette nouvelle région.

La présidente rappelle que la commissaire (S) a posé trois questions en précisant que ses demandes ne concernaient pas forcément des auditions. Personnellement, elle n'est pas certaine de gagner du temps en demandant que les réponses soient données par écrit. Le seul chapitre qui pourrait être traité par écrit concerne la question de la commissaire (S) au sujet de la Constituante. Au sujet de la Ville, de l'ACG et des relations avec le projet d'agglomération, elle pense qu'il serait préférable d'obtenir des auditions, même courtes. Elle propose de voter ces auditions séparément.

Un commissaire (MCG) considère qu'on ne peut pas procéder au vote sans savoir qui sera auditionné.

La présidente souligne qu'il n'y a pas de sens à proposer un nom sans savoir s'il s'agit de la personne adéquate.

M. Holenweg propose d'au moins mentionner l'instance.

Un commissaire (MCG) propose d'entendre le maire qui fait partie de la Ville et de l'ACG. Il est au courant des questions transfrontalières et y représente le Conseil administratif.

Vote

La commission décide à l'unanimité d'entendre le maire dans le cadre de l'étude de la résolution R-143.

La présidente demande si les questions adressées à la Constituante seront bien faites par écrit.

Un commissaire (MCG) signale que le premier texte est en consultation. Il suffit de le lire pour trouver la réponse. Il n'est en tout cas pas favorable à une audition à ce sujet.

La commission décide de poser les questions à la Constituante par écrit.

Séance du 4 avril 2012

Audition de M. Pierre Maudet, maire de la Ville de Genève

M. Maudet déclare être étonné par l'invitation; la présidente invite l'auteur de la proposition à la résumer. M. Holenweg indique que M. Maudet a été invité afin de préciser les rôles, places et positions de la Ville dans le débat régional et dans les diverses instances où ce débat se mène.

M. Maudet explique que la Ville a toujours considéré ses limites géographiques comme vite atteintes, contrairement à ses limites politiques beaucoup

plus étendues. Il indique que cette commune se considère, et est considérée, comme jouant le rôle de pivot dans l'ensemble de la région, mais qu'elle a, paradoxalement, de la peine à envisager ses politiques publiques au-delà de ses limites géographiques, prenant l'exemple de la mise à disposition de vélos en libre-service, où il a fallu du temps à la Ville pour comprendre qu'elle ne pourrait, à elle seule, mettre en œuvre cette politique publique. M. Maudet observe que la Ville fait des efforts conséquents afin de pallier ce problème, notamment en renouant des liens et collaborations à géométrie variable dans le but de mieux gérer les projets débordant des limites géographiques de la Ville. Afin d'illustrer son propos, M. Maudet prend les exemples du projet Praille-Acacias-Vernets (PAV), de la police municipale, ou du développement des routes, chacun de ces projets demandant une collaboration d'un formalisme et d'une intensité variables. M. Maudet relève encore que la nouvelle législature, dont il fait partie, a un souci particulier de collaboration formelle ou informelle avec les différentes communes françaises, précisant qu'un des plus actifs est M. Kanaan, chargé de la culture. M. Maudet rappelle, en outre, que la Ville, actionnaire de la Société générale de navigation, a essayé, par ce biais, de promouvoir davantage le lac comme trait d'union en matière de transport. M. Maudet termine son introduction en relevant que la densité du tissu urbain fait que la Ville est devenue une agglomération, que le canton est en train de devenir une région et qu'une vraie politique publique devrait être menée au-delà des frontières, afin de mieux faire coïncider avec la réalité les cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires.

Une commissaire (S), relevant que la proposition de M. Holenweg pose une question d'un intérêt majeur – celle du rôle des organes délibératifs de la Ville – aimerait avoir un état des lieux des instances où la Ville est représentée de manière formelle. Au sujet du groupement local de coopération transfrontalière, elle aimerait en connaître l'état d'avancement ainsi que l'implication du Conseil municipal sur ce projet.

Reconnaissant qu'il n'est pas parfaitement au clair sur ces aspects, M. Maudet signale que M. Pagani est plus à même de répondre à cette question, en qualité de représentant de la Ville pour le projet d'agglomération. Il relève que, si la Ville a un rôle à titre de ville/centre urbain, ses limites géographiques ne sont pas à proprement parler limitrophes et, à ce titre, la Ville n'est pas particulièrement impliquée dans les processus transfrontaliers. M. Maudet demande ensuite si la question posée par la commissaire (S) pointait des organes ou processus spécifiques.

La commissaire (S) précise qu'elle pensait, par exemple, au Comité régional, au Conseil du Léman, et qu'elle aurait aimé connaître le type de décisions prises par ces organes et l'impact de celles-ci.

M. Maudet répond que ces organes, qui ne sont pas décisionnaires, ont souvent des problèmes lorsqu'il s'agit de passer aux actes, car ces institutions

comptent des membres des administrations suisse et française où les systèmes politiques sont différents. A ce sujet, il reprend l'exemple de la Société générale de navigation, soulignant les problèmes rencontrés quand il s'est agi de renforcer le trafic entre les environs de Thonon et Lausanne. Observant qu'il s'agit parfois de choisir entre une dimension internationale et régionale, M. Maudet rappelle que Genève est une cité qui s'est construite dans la verticalité et qu'elle peine à se voir dans une certaine horizontalité.

La commissaire (S) demande ce qu'il en est de la convention.

M. Maudet indique que M. Pagani est plus apte à répondre aux questions concernant la convention (GLCT). Il souligne, en avouant méconnaître le dossier, que ce dernier n'est pas vraiment central au Conseil administratif. Au sujet du rôle des délibératifs à Genève, M. Maudet souligne que le terme délibératif parle de lui-même et que, si cet organe peut, le cas échéant, sanctionner positivement ou négativement des demandes de crédit, c'est sa seule compétence concrètement donnée par la loi sur l'administration des communes (LAC), qui comporte un inventaire exhaustif de ses compétences.

Un commissaire (S) revient sur la demande de la commissaire (S) quant aux institutions dans lesquelles la Ville est représentée, à l'échelle régionale, et voudrait des précisions sur le but annoncé de ces institutions. Il aimerait savoir quels sont les types de contrôles envisageables pour les décisions prises lors de la mise en place de politiques régionales.

M. Maudet explique qu'il y a actuellement un double mouvement en Suisse, avec, d'une part, l'édiction de lois cadres (avec des lois fédérales imposant des obligations aux cantons et des lois cantonales imposant des obligations aux communes), ainsi que des politiques municipales dont la substance s'évapore vers le haut.

Il indique qu'une des réponses apportées à ce problème est la constitution, avec l'ACG, une sorte de quatrième niveau de pouvoir (intercommunal genevois). M. Maudet rappelle ensuite qu'il avait fait une proposition visant la fusion des cantons de Vaud et de Genève, soulignant que cette démarche traduisait une volonté de mieux s'adapter à de nouvelles réalités politiques, observant, à ce sujet, que, à l'époque où les cantons ont été géographiquement délimités, certaines considérations (notamment la nécessité de pouvoir rallier le chef-lieu du canton en moins d'un jour à cheval) n'ont plus lieu d'être actuellement.

Un commissaire (S) aimerait connaître les possibilités que la Ville a de relancer des débats afin d'avoir un délibératif régional.

M. Maudet répond que la Ville a un vrai pouvoir dans le débat d'idée, mais relève que l'intervention doit rester délicate afin de ne pas paraître paternaliste. Il déclare que la Ville semble favorable à l'idée d'avoir un délibératif régional.

La commissaire (S) demande quelle est la position du Conseil administratif à ce sujet.

M. Maudet répond que ce point ne fait clairement pas partie des priorités du Conseil administratif, mais que ce dernier n'est pas opposé à cette idée. Il propose donc aux commissaires de faire une demande à ce sujet au Conseil administratif, rappelant que la mise en place d'un délibératif genevois ne se fera pas sans frais, et qu'il serait préférable d'avoir une démarche en collaboration avec plusieurs communes afin de mener à bien ce projet. M. Maudet tient tout de même à relever qu'il faudra veiller à ne pas retomber dans les travers du Conseil du Léman ou du comité franco-genevois qui, en définitive, ne faisaient qu'épuiser les gens en proposant des rapports peu digests et n'aboutissant concrètement sur rien. M. Maudet termine son intervention en indiquant aux commissaires qu'il leur fera parvenir la liste des différentes instances transfrontalières et leur vocation, ainsi que le nom des personnes qui y représentent la Ville.

Les questions étant épuisées, la présidente remercie M. Maudet. Elle demande ensuite aux commissaires s'ils souhaitent entendre M. Pagani.

La commissaire (S) approuve l'audition de M. Pagani et tient à souligner qu'elle aimerait avoir une réponse claire au sujet de la signature ou non par la Ville de la convention sur la création d'un groupe local sur la coopération transfrontalière.

Un commissaire (MCG) est favorable à l'audition de M. Pagani, plutôt que M. Kanaan.

La présidente demande alors s'il y a des oppositions à l'audition de M. Pagani.

En l'absence d'opposition, la présidente pose ensuite la même question concernant l'audition de M. Kanaan. L'audition n'est pas souhaitée par les commissaires. La présidente demande s'il y a d'autres propositions d'audition.

Un commissaire (S) propose l'audition de l'ACG.

La présidente indique qu'une demande d'audition de l'ACG avait déjà été faite à ce sujet, laquelle avait, lui semblait-il, abouti à une fin de non-recevoir. N'étant pas certaine de la chose, la présidente propose de vérifier cette information pour la prochaine séance.

La commissaire (S) aurait voulu des informations écrites de la part de la Constituante.

La requête n'étant pas nécessaire aux yeux des autres commissaires, celle-ci est abandonnée.

La présidente termine ce point de l'ordre du jour en rappelant qu'il s'agit maintenant d'auditionner M. Pagani, d'éclaircir la situation en ce qui concerne la

demande d'audition de l'ACG, et d'attendre les réponses demandées à M. Maudet.

Séance du 23 mai 2012

Audition de M. Rémy Pagani, conseiller administratif chargé du département des constructions et de l'aménagement, accompagné de M^{me} Bojana Vasiljevic-Menoud, cheffe du Service d'urbanisme

M. Pagani aborde le sujet du projet d'agglomération dont est chargée M^{me} Bojana Vasiljevic-Menoud. Une première charte a été signée concernant des projets comme la passerelle de Sécheron. Ces chartes ont pour but d'équilibrer les efforts (emplois, logements) régionaux.

Il déclare que, en France voisine, les objectifs logements sont mieux respectés que par le Canton.

Le rapport est inversé en ce qui concerne les emplois.

Il parle de la création du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), s'occupant des questions politiques du développement de la région.

M^{me} Vasiljevic-Menoud explique que le GLCT est proche de la première invite de la résolution R-143. Ce projet est lié au projet d'agglomération faisant partie de la politique générale de la Confédération en matière d'agglomérations.

Le dernier projet déposé pour l'agglomération franco-valdo-genevoise a été subventionné à hauteur de 280 000 000 de francs par la Confédération. Elle explique que le comité de pilotage du projet d'agglomération a créé une base légale (LOTC), permettant aux collectivités suisses et françaises de constituer un organe de coopération et signale qu'il y a actuellement trois GLCT, un concernant la galerie de Chouilly, un pour le téléphérique du Salève et un pour les transports publics transfrontaliers, tous ayant leur siège en France. Elle relève que le GLCT, pour le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise, devrait avoir son siège à Genève, et que les démarches sont en cours afin que ce soit légalement possible.

M^{me} Vasiljevic-Menoud explique qu'une convention a vu le jour en 2011 afin d'institutionnaliser le fonctionnement actuel du projet d'agglomération. Cette convention institue les organes de ce projet qui sont une assemblée (composée à parité des partis suisses, le Canton de Genève, le Canton de Vaud, la Ville de Nyon et la Ville de Genève et françaises, la région Rhône-Alpes, le Conseil général de l'Ain et de Haute-Savoie et l'ARC, représentant les communes), avec 24 voix réparties équitablement entre Suisses et Français, un bureau, avec un président à Genève et sept vice-présidents, et un comité technique reprenant les missions du comité de projets du projet d'agglomération. M^{me} Vasiljevic-Menoud ter-

mine en signalant qu'il reste à signer cette convention dans des délais permettant de proposer ce projet aux autorités fédérales, fin juin, pour une évaluation par ses services dans le cadre du plan quadriennal. Il s'agit maintenant de préciser cette convention générale par des textes légaux disposant de sa mise en application. Du côté français, 5 voix sur 12 sont données à l'ARC, qui sont les cinq communes françaises représentées et que, du côté suisse, si des voix sont données à la Ville de Nyon et de Genève, le Conseil d'Etat possède 7 voix, dont 1 voire 2 offertes à l'Association des communes genevoises.

Un commissaire (MCG) déclare que la résolution R-143 parle précisément de la présence des communes dans ce type d'organisation, et que M. Maudet a communiqué des informations concernant les cinq entités des projets d'agglomération dont la Ville de Genève fait déjà partie, et souligne qu'il ne semble pas y avoir de présence des autres communes que la Ville de Genève et demande des explications quant au poids des communes à ce sujet.

M. Pagani répond que c'est aux communes de s'investir plus.

Une commissaire (S) déclare que les membres du GLCT ne sont pas élus pour cette fonction, cette entité ne répond pas aux critères démocratiques demandés par la résolution R-143.

M. Pagani répond que c'est difficile à mettre en place, surtout lors d'un travail avec des partenaires français. M^{me} Vasiljevic-Menoud dit que le Conseil administratif a posé la même question concernant le financement, il lui a été répondu que l'idée était de reprendre le même mode de financement que le comité de pilotage du projet d'agglomération. Elle précise que, jusqu'à présent, la participation des communes était conjointe de l'ACG et de la Ville de Genève et s'élevait à 50 000 francs, mais que, afin de pallier le retrait de l'ACG, une clef de proportion en termes de population a été proposée, mais qu'elle reste encore à valider, précisant que la Ville devrait verser 28 000 francs, et que le Canton participe à hauteur de 4 millions de francs.

Une commissaire (S) relève que le Forum n'est pas une entité politique mais plutôt de type associatif. Elle demande comment s'articulent le GLCT et le comité régional franco-valdo-genevois (CRFG), et aimerait savoir s'il y a d'autres types de représentations que celles décrites dans le courrier de M. Maudet. Elle souhaite aussi savoir si le Conseil municipal va être informé quant à la ratification de cette convention et s'il pourra la valider ou non.

Sur la dernière question de la commissaire, M. Pagani répond que ces représentations sont trop nombreuses pour qu'il puisse en faire une liste exhaustive spontanément.

M^{me} Vasiljevic-Menoud précise, pour le projet d'agglomération et le GLCT, qu'il s'agit d'une commission du CRFG.

Le commissaire (S) rédacteur de la résolution R-143, précise que les conseillers municipaux peuvent s’opposer aux décisions de l’ACG, mais que cette possibilité ne semble pas exister en ce qui concerne les structures transfrontalières, ce qui est un des objectifs de la résolution R-143.

M. Pagani déclare que c’est justifié par une volonté de faire avancer les choses. Certaines communes ont une vision opposée à celle du projet d’agglomération.

Le président libère les auditionnés et propose la discussion directe.

Un commissaire (S) déclare que les initiants comptent rédiger des invites supplémentaires et qu’il privilégierait donc un report de la discussion. La proposition est acceptée.

Séance du 13 juin 2012

Le président ouvre la discussion et donne la parole à l’initiant de la résolution.

M. Hollenweg déclare que toutes les auditions nécessaires ont eu lieu et qu’il souhaite un vote lors de la présente séance. Il déclare que le point 3 est obsolète et sera supprimé, que les deux premiers points vont être modifiés par suite des auditions.

Une commissaire (LR) propose d’ajourner le vote au vu des modifications annoncées.

Un commissaire (EàG) indique que, depuis 1996, les modes de coopération transfrontalière sont déterminés dans les accords de Karlsruhe.

Une commissaire (S) précise qu’une audition avait permis de comprendre le cadre général de cette coopération transfrontalière, dans lequel se trouve la nouvelle convention sur le groupement local de coopération transfrontalière.

La parole n’étant plus demandée sur cet objet, et le vote devant être ajourné, le président propose de passer au point suivant de l’ordre du jour, ce qui fut accepté.

Séance du 26 septembre 2012

Le président passe à l’examen de la résolution R-143.

Une commissaire (MCG) exprime son inquiétude, en tant que rapporteuse sur l’objet, du risque de manque de cohérence du rapport, car les invites sont différentes et les auditions furent choisies et menées selon une orientation différente.

Elle demande de quelle manière le président souhaite que le rapport soit rédigé et fait remarquer que la résolution n’aboutira à rien de concret, que c’est un coup dans l’eau, qu’il serait préférable de laisser tomber cette résolution.

Un commissaire (PLR) relève qu'il est d'accord sur ce point, s'agissant des deux premières invites de ce projet, elles ne sont pas réalistes, il aurait voulu que M. Holenweg, plutôt que de proposer des cercles de discussions, dise quelles seraient leurs compétences. Par contre, en ce qui concerne le troisième point, il pense qu'on peut entrer en matière. Il demande un vote par invite.

Le président déclare qu'il faut, en premier lieu, voter sur l'amendement proposé et que la commission verra la suite à donner au sujet et donne la parole à son auteur, M. Holenweg.

M. Holenweg donne lecture du texte de son amendement:

Le Conseil municipal (nouvelle invite selon amendement de son auteur)

- appelle à la création d'un espace politique régional démocratique, fondé sur les communes vaudoises, vaudoises et françaises de la Grande Genève, et doté d'une assemblée formée d'élus-e-s de ces communes, désigné-e-s par leurs conseils respectifs;
- invite le Conseil administratif à prendre l'initiative de réunions communes des conseils municipaux, ou de leurs représentants, de l'agglomération, en particulier de ceux des villes;
- invite expressément le Conseil administratif à l'informer régulièrement des travaux des diverses instances régionales transfrontalières au sein desquelles il représente la Ville de Genève, notamment le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), et à lui proposer par voie de résolution de se prononcer sur la Charte d'agglomération et le convention de collaboration du GLCT, ainsi que sur les décisions prises par ces instances dans la mesure où elles engagent durablement la Ville de Genève.

Plusieurs commissaires font remarquer à M. Holenweg que la première invite de son amendement comporte une erreur, car elle mentionne: «les communes vaudoises, vaudoises et françaises de la Grande Genève» et que Genève est oubliée.

Le président demande si la commission souhaite des auditions sur le sujet.

La commission décide à l'unanimité de ne pas faire d'auditions complémentaires, car le sujet fut étudié en détail lors des séances précédentes.

Le président met au vote l'amendement proposé.

La première invite est refusée par 7 non (3 LR, 2 MCG, 2 UDC) contre 6 oui (3 S, 1 Ve, 2 EàG) et 1 abstention (DC).

La deuxième invite est refusée par 7 non (2 UDC, 2 MCG, 3 LR) contre 6 oui (3 S, 1 Ve, 2 EàG) et 1 abstention (DC).

La troisième invite est refusée.

Une proposition de sous-amendement est faite par un commissaire (PLR): supprimer la dernière partie de la troisième invite, soit: «Et à lui proposer par voie de résolution de se prononcer sur la Charte d'agglomération et le convention de collaboration du GLCT, ainsi que sur les décisions prises par ces instances dans la mesure où elles engagent durablement la Ville de Genève.»

Le sous-amendement est accepté.

Le président met au vote la résolution ainsi amendée et sous-amendée qui est refusée par 8 non (2 UDC, 2 MCG, 3 LR, 1 DC). Les autres s'abstiennent.

27 août 2013

B. Rapport de minorité de M. Pascal Holenweg.

La proposition faite est celle d'une résolution. Une résolution, c'est l'expression d'une prise de position du Conseil municipal, sur le sujet qu'il lui sied de choisir pour cela (le champ d'une résolution n'est pas limité par celui des compétences du Conseil municipal, ni par celui de la commune). En l'occurrence, il est proposé au Conseil municipal de se prononcer sur la légitimité démocratique d'une construction institutionnelle d'où la démocratie est singulièrement absente, et la technocratie singulièrement hégémonique: la «Grande Genève» (dite le «Grand Genève», par inculture technocratique oublieuse de ce que le nom de la plupart des villes, dont celui de Genève, est féminin).

Même si les compétences des communes genevoises sont limitées (et c'est un euphémisme), ces communes et leurs parlements ne peuvent se sentir étrangers à des enjeux comme ceux de l'intégration régionale, de la participation démocratique, de la coordination des politiques municipales, de la construction d'un espace politique de l'agglomération, correspondant à sa réalité physique et sociale. Il ne paraît, en tout cas pas au rapporteur de minorité (et à l'auteur de la résolution), inutile que le Conseil municipal de la principale commune de la «Grande Genève» rappelle qu'on ne pourra pas construire une région genevoise autrement qu'à partir des communes qui la composent, ni donner une légitimité démocratique à cette construction, sans qu'une assemblée, élue ou formée d'élue-s des communes représente les femmes et les hommes qui y vivent et qui sont déjà 800 000.

On ne s'offrira pas dans ce rapport le plaisir du paradoxe de, en tant que socialiste, se poser en maurrassien, mais il devrait être évident pour tout-e élu-e genevois-e, dans quelque parlement ou exécutif qu'il ou elle siège, que le «pays légal» genevois, la République de Genève (et donc, évidemment et plus clairement encore, la commune de Genève) n'a avec le «pays réel» genevois, cette fameuse «Grande Genève», qu'un rapport de contenu à contenant, ou d'élément à ensemble. C'est ainsi que la constitution cantonale genevoise, ne s'appliquant qu'au territoire de la République, ne s'applique qu'à une portion minoritaire du territoire de la «Grande Genève» et, dans dix ou quinze ans tout au plus, qu'à une minorité de la population de ce territoire.

Il se trouve cependant que, si toutes les communes de la République, et sans doute aussi celles des parts vaudoise et française de la «Grande Genève», ont quelque raison de se plaindre de la manière, fort peu démocratique, dont cette entité régionale est désormais institutionnalisée, la Ville de Genève a plus encore que toutes les autres communes motifs à revendication d'un changement. Parce si elle est, légalement, constitutionnellement, une commune comme les autres,

elle ne l'est pas matériellement (ni d'ailleurs historiquement): ce n'est pas autour de Russin, de Gaillard ou de Commugny que la «Grande Genève» prend réalité, mais autour, précisément, de la Ville de Genève. Il n'y a de région genevoise, de quelque nom qu'on la baptise, «Grande Genève» ou «Regio Genevensis», que parce qu'au centre de cette région il y a la Ville de Genève.

La «Grande Genève» souffre ainsi d'un déficit qui s'ajoute au déficit d'emplois en France et de logements à Genève: un déficit de légitimité démocratique et d'engagement social. Elle est un projet de politiciens et de technocrates, pas une identité collective; un projet de «gouvernance», pas un projet démocratique. Or, une région ne se construit pas d'en haut: elle se construit d'en bas, de la société et par les sociétaires qui la peuplent. Dans le cas genevois, ce principe est d'autant plus important qu'on a affaire à une superposition de territoires politiques aux législations contradictoires, mais à la population mobile: dans la «Grande Genève», on vit, travaille, étudie, se soigne, se cultive, consomme à «saute-frontière» d'un jour, voire d'une heure, à l'autre, dans une commune, un canton, un Etat différents. Et s'il n'y a pas de cohérence administrative, législative, constitutionnelle, il y a cohérence sociale. Une cohérence sans gouvernance, puisque administrations et législations sont établies pour des territoires dont aucun ne correspond à celui de la région, et dont les seuls que l'on puisse additionner pour constituer précisément la région sont les communes: tout le canton de Vaud n'est pas dans la «Grande Genève», ni tous les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, mais chacune des communes qui compose cette «Grande Genève», dont les 45 communes de la République genevoise, y est matériellement toute entière.

Le projet d'agglomération et le groupement local de coopération transfrontalière

Le 6 juin 2012, le Conseil d'Etat promulguait un arrêté adoptant le «projet d'agglomération franco-valdo-genevois 2012» et donnant mandat à la conseillère d'Etat, Michèle Künzler, et aux conseillers d'Etat, François Longchamp et Pierre-François Unger, de signer la «charte» dudit projet d'agglomération. Ce nouveau «projet d'agglomération» est supposé parfaire celui de 2007, et lui donner un véritable contenu en termes d'aménagement du territoire régional. Il se prolonge et se concrétise par un Groupement local de coopération transfrontalière, en 2011, qui remplace le «comité de pilotage» du projet de 2007.

Les Groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) sont des associations de communes à géométrie variable, constitués pour cogérer des domaines précis (le PAV, les polices municipales). Le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) lié au «projet d'agglomération» a vu le jour avec l'accord et la participation du Conseil administratif (M. Rémy Pagani dixit) et donc de la Ville, mais à notre connaissance (ou à nos souvenirs) sans que le Conseil municipal en ait jamais été saisi. La convention de 2011, créant le GLCT

du projet d'agglomération, institue une assemblée¹ (au sein de laquelle la Ville de Genève est représentée, mais sans que le Conseil municipal ait quoi que ce soit à dire sur cette représentation), un bureau et un comité technique. Les représentants de la Ville (et des quelques autres communes représentées à bien plaisir dans le cadre de la représentation du Canton) au sein du GLCT n'ont pas été élus par le Conseil municipal, qui n'a même pas été informé de leur désignation par le Conseil administratif.

La Charte du projet d'agglomération prévoit également un Forum d'agglomération regroupant élus et «acteurs de la société civile», mais il ne s'agit pas là d'une entité politique regroupant des personnes élues, ou désignées par des entités élues.

Le déficit démocratique

Exemplairement, rien ne correspond pour les communes du «Grand Genève» confrontées à des décisions prises par des instances régionales telles que le GLCT, à la possibilité qu'ont désormais les conseils municipaux des communes genevoises de s'opposer à des décisions de l'Association des communes genevoises. Par ailleurs, la représentation de la Ville dans les instances transfrontalières existantes est assurée exclusivement par le Conseil administratif (ou des représentants de la Ville désignés par lui), ce qui court-circuite totalement le Conseil municipal, dont les membres apprennent par la presse le résultat des discussions menées dans les instances transfrontalières existantes². Enfin, le Conseil municipal de la Ville (ni aucun autre conseil municipal genevois) n'a jamais eu l'occasion de se prononcer, fût-ce à titre consultatif et documentaire, ni sur la Charte du projet d'agglomération, ni sur la convention du GLCT.

Ainsi s'élabore une structure régionale dont les instances sont composées de manière opaque, et en tout cas fort peu démocratique, et où les communes ne sont considérées, voire représentées, que comme des espaces d'exécution ou de financement, non des partenaires déterminants, représentés démocratiquement. Les

¹ L'Assemblée est formée de représentants de la Ville et du Canton de Genève (qui accorde sur son «quota» un ou deux représentants à l'Association des communes genevoises) de la Ville de Nyon et du Canton de Vaud, de la Région Rhône-Alpes, des Conseils généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie et de l'ARC, représentant les communes françaises concernées). Les représentants suisses et français sont en nombre égal. L'assemblée est dotée d'un bureau de huit personnes (une présidence et sept vice-présidences) et d'un comité technique.

² Les membres de la commission, comme les autres membres du Conseil municipal, ne disposaient d'ailleurs pas, au moment d'entamer l'examen de notre proposition, d'une liste exhaustive des instances régionales transfrontalières au sein desquelles la Ville est représentée. Cette liste leur a été transmise le 19 avril. La Ville est (ou était à cette date) représentée au sein du Comité régional franco-genevois (CRFG), instance officielle de coopération transfrontalière créée par les Etats centraux français et suisse, et de sa commission «culture, éducation et sport», qui s'occupe des échanges et des coopérations dans les domaines de son intitulé, y compris de l'enseignement supérieur. A quoi on doit évidemment ajouter le projet d'agglomération franco-valdo-genevois, qui rassemble le Canton de Genève, le district de Nyon et les collectivités publiques françaises de l'Ain et de la Haute-Savoie, voisines (au sens large) de Genève. La Ville est également représentée dans les deux sociétés, française et italienne, d'exploitation du tunnel du Mont-Blanc.

instances du «Grand Genève» ne peuvent ainsi plus être modifiées par les communes, même les plus importantes, même par celle – la nôtre – qui est le centre de ce «Grand Genève» (et lui donne son nom, même si au passage de la commune à la région il a été trouvé – mais par qui? – judicieux de le masculiniser).

Les enjeux

Il devrait s’agir pour nous, conseils municipaux de la «Grande Genève», de faire participer les communes, et d’entre elles la Ville, à la construction d’un espace régional démocratique, à partir du seul échelon politique et institutionnel commun à la Suisse et à la France et, en Suisse, à Genève et à Vaud: la commune, précisément. La référence à une «communauté urbaine» n’étant pas en elle-même une référence à un espace démocratique, elle peut être abandonnée. Mais il importe d’insister sur l’évidence qu’un tel espace régional ne peut être démocratique que s’il est doté d’une assemblée élue, fût-ce indirectement (par les conseils municipaux, élus, eux, directement). On peut en outre admettre qu’une telle assemblée ne puisse, du moins dans un premier temps, être délibérative, la dualité des droits (français et suisse) en vigueur rendant cette ambition difficile à satisfaire. On doit également admettre qu’il serait assez baroque de rassembler la totalité des membres de la totalité (plusieurs milliers de personnes) des 200 conseils municipaux de la «Grande Genève» dans une assemblée purement consultative, et qu’une telle assemblée devrait donc être formée de représentants de ces conseils, en fonction de leur population (la Ville de Genève accueillant entre un quart et un cinquième de la population de la «Grande Genève», elle désignerait ainsi entre le cinquième et le quart de ces représentants).

En outre, pour que le Conseil municipal puisse avoir au moins une connaissance suffisante des travaux des instances transfrontalières existantes, pour pouvoir exprimer son avis sur elles et eux, voire intervenir lorsque ces travaux et leurs conséquences impliquent des engagements politiques et/ou financiers de la Ville, il est évidemment essentiel qu’il soit régulièrement informé par le Conseil administratif de ces travaux et de leurs enjeux.

Bref, si la nécessité d’une reconnaissance politique de la région genevoise n’est niée par personne, une telle négation ne pouvant d’ailleurs être que celle d’une évidence, les modalités de cette reconnaissance et les institutions qui doivent la concrétiser doivent faire débat, puisqu’il s’agit là de choix politiques – et de choix que l’on peut résumer en une alternative simple: la région doit-elle être un espace technocratique ou un espace démocratique? Les «décideurs» politiques genevois (et français et vaudois, pour autant qu’on le sache) semblent avoir fait le choix du premier terme de cette alternative: l’espace technocratique. Un Conseil municipal comme celui de la commune-centre de la région devrait pouvoir affirmer le choix du second terme: l’espace démocratique, et pouvoir l’affirmer avec d’autant plus

de force que la commune est le seul et unique espace institutionnel commun à la Suisse et à la France et, en Suisse, à Genève et à Vaud: le canton français n'a rien à voir avec le canton suisse, ni le département français avec le canton suisse, la région française est sans équivalent en Suisse et les districts vaudois n'ont (fort heureusement) pas d'équivalent à Genève. Ce n'est donc à partir des communes, directement, que pourra se construire un espace démocratique «transfrontalier», ce que permet l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (AKCT) (voir annexe) du 23 janvier 1996, signé par le Conseil fédéral au nom des Cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-campagne, Argovie et du Jura (mais pas, initialement, de Genève), entré finalement en vigueur à Genève le 1^{er} juillet 2004)³.

Le texte de la résolution (et son amendement)

Enfin, quant au texte de la résolution, il est apparu au cours des débats en commission que:

- la résolution pouvait être introduite par une prise de position plus précise que celle proposée dans la première invite du texte initial;
- la deuxième invite méritait une nouvelle formulation, précisant que les réunions communes proposées ne devaient pas consister en une addition de tous les membres des 200 conseils municipaux de la «Grande Genève» mais de représentants de ces conseils, et que ces réunions ne pouvaient être «délibératives» faute (pour le moment) de cadre légal le permettant;
- les demandes faites au Conseil administratif devraient être explicitées, d'informer régulièrement le Conseil municipal des travaux des diverses instances régionales transfrontalières au sein desquelles il représente la Ville de Genève, notamment le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), et de donner au Conseil municipal la possibilité de se prononcer par voie de résolution sur la Charte d'agglomération et la convention de collaboration du GLCT, ainsi que sur les décisions prises par ces instances dans la mesure où elles engagent durablement la Ville de Genève,

en conséquence de quoi, le rapporteur de minorité propose⁴ la reformulation suivante de sa propre proposition initiale.

³ L'accord de Karlsruhe complète une convention européenne de 1980. Il s'applique notamment en France à la région Rhône-Alpes, à ses communes, départements, groupements et établissements publics, et en Suisse notamment au canton de Genève, à ses communes, groupements et établissements publics autonomes. C'est sur la base de cet accord que sont créés et organisés les groupements locaux de coopération transfrontalière.

⁴ Le rapport de majorité de la commission s'étant désespérément fait attendre, (le rapporteur de minorité rappelle au passage qu'en principe, les rapports de commission doivent être remis dans les trois mois suivant le vote final de la commission), cette proposition est déposée au bureau du Conseil municipal en même temps que ce rapport est rendu.

Nouvelle rédaction (amendement général)

Le Conseil municipal

- appelle à la création d'un espace politique régional démocratique, fondé sur les communes vaudoises, vaudoises et françaises de la «Grande Genève», et doté d'une assemblée formée, en tenant compte de leur population municipale, d'élu-e-s de ces communes, désigné-e-s par leurs conseils délibératifs respectifs;
- invite le Conseil administratif à prendre l'initiative de réunions communes des représentants des Conseils municipaux de l'agglomération franco-valdo-genevoise, en tout cas de ceux des villes (communes de plus de 10 000 habitants);
- à l'informer régulièrement des travaux des diverses instances régionales transfrontalières au sein desquelles il représente la Ville de Genève, notamment le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT);
- à lui proposer par voie de résolution de se prononcer sur la Charte d'agglomération et la convention de collaboration du GLCT, ainsi que sur les décisions prises par ces instances dans la mesure où elles engagent durablement la Ville de Genève.

Annexe :

Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (AKCT)

**A 1
11**

du 23 janvier 1996

(Entrée en vigueur pour Genève : 1er juillet 2004)

Le Conseil fédéral suisse
agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura,
le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne,
le Gouvernement de la République française,
et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg,
conscients des avantages mutuels de la coopération entre collectivités territoriales et organismes publics locaux de part et d'autre de la frontière,
désireux de promouvoir la politique de bon voisinage éprouvée entre les Parties et de jeter les bases d'une coopération transfrontalière approfondie,
conscients de la différence existant entre les Etats en matière d'organisation politique et administrative des collectivités territoriales,
désireux de faciliter et de promouvoir la coopération entre les collectivités territoriales des Parties,
désireux de compléter le cadre juridique offert par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 relative à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, dont les principes essentiels inspirent cette coopération,
décidés à faciliter et à promouvoir cette coopération dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties,
sont convenus de ce qui suit :

Art. 1 Objet

Le présent Accord a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux français, allemands, luxembourgeois et suisses, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties.

Art. 2 Champ d'application

1 Le présent Accord est applicable aux collectivités territoriales et organismes publics locaux suivants :

1° en République fédérale d'Allemagne :

- a) dans le Land de Bade-Wurtemberg, aux communes, aux « Landkreise » et aux « Regionalverbände »,
- b) dans le Land de Rhénanie-Palatinat, aux communes, aux « Verbandsgemeinden », aux « Landkreise », au « Bezirksverband Pfalz » et aux « regionalen Planungsgemeinschaften »,
- c) en Sarre, aux communes, aux « Landkreise » et au « Stadtverband Saarbrücken »,
ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes;

2° en République française, à la région Alsace, à la région Franche-Comté, à la région Lorraine et à la région Rhône-Alpes, aux communes, aux départements, et à leurs groupements compris sur le territoire desdites régions, ainsi qu'à leurs établissements publics dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération transfrontalière;

3° dans le Grand-Duché de Luxembourg, aux communes, aux syndicats de communes et aux établissements publics sous la surveillance des communes, ainsi qu'aux parcs naturels en tant qu'organismes publics territoriaux;

4° dans la Confédération suisse :

- a) dans le canton de Soleure, aux communes et aux districts,
- b) dans le canton de Bâle-Ville, aux communes,
- c) dans le canton de Bâle-Campagne, aux communes,
- d) dans le canton de Schaffhouse, aux communes et aux districts,
- e) dans le canton d'Argovie, aux communes,
- f) dans le canton de Genève, aux communes,
- g) dans le canton du Jura, aux communes et aux districts,

ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.

2 Les Länder mentionnés au paragraphe 1, n° 1, ci-dessus et les cantons mentionnés au paragraphe 1, n° 4, ci-dessus peuvent aussi, conformément au présent Accord, conclure entre eux ainsi qu'avec les collectivités territoriales et organismes publics locaux, mentionnés au paragraphe 1 du présent article, des conventions dépourvues de caractère de droit international et relatives à des projets de coopération transfrontalière, dans la mesure où ces projets relèvent de leurs compétences selon le droit interne et où ils ne contreviennent pas à la politique étrangère et en particulier aux engagements internationaux.

3 Les représentants de l'Etat dans les départements et régions français sont habilités à étudier avec les autorités compétentes des Länder et des cantons concernés, sans porter atteinte au libre exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales, les moyens de faciliter les initiatives entre les collectivités territoriales françaises d'une part et les Länder et les cantons d'autre part, lorsque les différences de droit interne entre les Etats concernés compromettent l'efficacité.

4 Les Parties peuvent convenir par écrit d'étendre le champ d'application du présent accord à d'autres collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou établissements publics relevant de collectivités territoriales, de même qu'à d'autres personnes morales de droit public lorsque leur participation est autorisée par le droit interne et dans la mesure où est maintenue la participation des collectivités territoriales aux différentes formes de la coopération transfrontalière.

5 Sont considérés comme collectivités territoriales ou organismes publics locaux au sens du présent accord les organismes mentionnés aux paragraphes 1, 2 et 4.

6 Dans le présent Accord, l'expression « coopération transfrontalière » désigne la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'exception de la coopération transfrontalière entre les Etats souverains, qui n'est pas régie par le présent Accord.

Art. 3 Conventions de coopération

1 Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétence communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable. Les conventions de coopération sont conclues par écrit. Un exemplaire est rédigé dans la langue de chacune des Parties concernées, chacun faisant également foi. Les conventions de coopération passées avec une collectivité territoriale ou un organisme public luxembourgeois ou suisse peuvent être rédigés en langue française ou allemande.

2 L'objet des conventions de coopération est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ces conventions de coopération peuvent prévoir à cette fin la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique dans le droit interne de chaque Partie.

3 En ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, les Länder peuvent transférer dans des

cas particuliers des compétence de souveraineté à des institutions de coopération de voisinage, conformément à l'esprit de l'article 24, paragraphe 1a, de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, dans la mesure où les conditions de droit interne sont réunies à cet effet.

Art. 4 Règles applicables aux conventions

1 Chaque collectivité territoriale ou organisme public local qui conclut une convention de coopération doit respecter, préalablement à son engagement, les procédures et les contrôles résultant du droit interne qui est applicable. De la même manière, les actes que prend chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour mettre en oeuvre la convention de coopération sont soumis aux procédures et contrôles prévus par le droit interne qui lui est applicable.

2 La convention de coopération précise la durée pour laquelle elle est conclue. Elle contient une disposition relative aux conditions à remplir pour mettre fin à la coopération.

3 Ne peuvent faire l'objet de conventions de coopération ni les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'Etat, ni les pouvoirs de police, ni ceux de réglementation.

4 La convention de coopération ne peut avoir pour effet de modifier le statut, ni les compétences des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui y sont parties.

5 La convention de coopération contient une disposition qui détermine les modalités d'établissement de la responsabilité de chacune des collectivités territoriales ou organismes publics locaux vis-à-vis des tiers.

6 Les conventions de coopération définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi.

Art. 5 Mandat, délégation et concession de service public

1 La convention de coopération peut en particulier disposer qu'une collectivité territoriale ou un organisme public local accomplit des tâches incombant à une autre collectivité territoriale ou à un autre organisme public local, au nom et sur les directives de ce dernier et en respectant le droit interne de celui qui a le pouvoir de direction.

2 Les concessions ou délégations de service public auxquelles une collectivité territoriale ou un organisme public local relevant d'une Partie pourrait procéder au profit d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local d'une autre Partie ou d'un organisme de coopération transfrontalière visé aux articles 10 et 11 du présent Accord sont soumises aux dispositions et procédures définies par la législation interne de chacune des Parties.

Art. 6 Passation de marchés publics

1 Lorsque des conventions de coopération prévoient la passation de marchés publics, celle-ci est soumise au droit de la Partie applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé aux articles 10 et 11 qui en assume la responsabilité.

2 Si des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux relevant des autres Parties participent directement ou indirectement au financement de ce marché public, la convention mentionne les obligations qui sont faites à chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour une opération de ce type, compte tenu de sa nature et de son coût, en matière de procédure relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises.

3 Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux prennent toutes mesures utiles pour permettre à chacun d'entre eux de respecter ses obligations dans son droit interne sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics.

Art. 7 Responsabilité des Parties

1 Les conventions de coopération n'engagent que les collectivités territoriales ou organismes publics locaux signataires. Les Parties ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contractuelles contenues dans des conventions de coopération conclues par des collectivités territoriales ou organismes publics locaux ou par la mise en oeuvre de ces conventions

de coopération.

2 Si une convention de coopération est déclarée nulle dans l'une des Parties concernées conformément à son droit interne, les autres Parties concernées en sont informées sans délai.

Art. 8 Organismes de coopération transfrontalière

1 Les conventions de coopération transfrontalière peuvent prévoir la création d'organismes sans personnalité juridique (article 9), la création d'organismes dotés d'une personnalité juridique ou la participation à ces organismes (article 10), ou la création d'un groupement local de coopération transfrontalière (article 11), de manière à prévoir la mise en oeuvre efficace de la coopération transfrontalière.

2 Lorsqu'une collectivité territoriale ou un organisme public local envisage de créer un organisme de coopération transfrontalière ou de participer à un tel organe hors de l'Etat dont il relève, cette création ou cette participation requiert une autorisation préalable selon les conditions du droit interne de la Partie dont il relève.

3 L'autorité chargée du contrôle informe les autorités compétentes dans les Parties des dispositions qu'elle envisage de prendre et des résultats de son contrôle dans la mesure où cette information peut avoir une incidence sur la coopération des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux participant à cette coopération.

4 Les statuts de l'organisme de coopération transfrontalière et ses délibérations sont rédigés dans la langue de chacune des Parties. Les statuts ou les délibérations d'un organisme de coopération transfrontalière impliquant une collectivité territoriale ou un organisme public local luxembourgeois ou suisse peuvent être rédigés en langue française ou allemande.

Art. 9 Organismes sans personnalité juridique

1 Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent, conformément à l'article 3, créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes d'étude et de réflexion, des comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, de formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les objectifs définis.

2 Un organisme sans personnalité juridique ne peut adopter de décisions engageant ses membres ou des tiers.

3 La convention de coopération qui prévoit la création d'organismes sans personnalité juridique contient des dispositions sur :

- a) les domaines devant faire l'objet des activités de l'organisme,
- b) la mise en place et les modalités de travail de l'organisme,
- c) la durée pour laquelle il est constitué.

4 L'organisme sans personnalité juridique est soumis au droit défini par la convention de coopération.

Art. 10 Organismes dotés d'une personnalité juridique

Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique ou créer de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège à comprendre des collectivités territoriales étrangères.

Art. 11 Groupement local de coopération transfrontalière

1 Un groupement local de coopération transfrontalière peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de

la Partie où il a son siège.

2 Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire.

Art. 12 Statuts du groupement local de coopération transfrontalière

1 Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux concernés conviennent des statuts du groupement local de coopération transfrontalière.

2 Les statuts d'un groupement local de coopération transfrontalière contiennent notamment des dispositions sur :

1. les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent,
2. son objet, ses missions et ses relations avec les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte,
3. sa dénomination, le lieu de son siège, la zone géographique concernée,
4. les compétences de ses organes, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes,
5. la procédure de convocation des membres,
6. les quorums,
7. les modalités et les majorités requises pour les délibérations,
8. les modalités de son fonctionnement notamment en ce qui concerne la gestion du personnel,
9. les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables,
10. les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres,
11. sa durée et les conditions de sa dissolution sous réserve des dispositions qui suivent,
12. les conditions de sa liquidation après dissolution.

3 Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière prévoient les conditions dans lesquelles les modifications de statut sont adoptées. Celles-ci sont adoptées à une majorité qui n'est pas inférieure aux deux tiers du nombre statutaire de représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux au sein de l'assemblée du groupement. Les statuts peuvent prévoir des dispositions supplémentaires. Dans le cas d'un groupement local de coopération transfrontalière associant des collectivités territoriales ou organismes publics locaux relevant de trois des quatre Parties, cette majorité ne pourra pas être inférieure aux trois quarts.

Art. 13 Organes

1 Les organes du groupement local de coopération transfrontalière sont l'assemblée, le président et un ou plusieurs vice-présidents. Les vice-présidents sont choisis parmi les membres des collectivités territoriales et organismes publics locaux relevant de chacune des Parties autres que celle dont le président est ressortissant. Chaque collectivité territoriale et organisme public local dispose au moins d'un siège dans l'assemblée, aucun ne pouvant disposer à lui seul de plus de la moitié des sièges. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière peuvent, dans le respect du droit interne de chaque Partie, prévoir des organes supplémentaires.

2 La désignation et le mandat des représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'assemblée du groupement local de coopération transfrontalière sont régis par le droit interne de la Partie dont relève chaque collectivité territoriale ou organisme public local représenté.

3 L'assemblée règle par ses décisions les affaires qui relèvent de l'objet du groupement local de coopération transfrontalière.

4 Le président assure l'exécution des décisions de l'assemblée et représente le groupement local de coopération transfrontalière en matière juridique. Il peut, sous sa propre responsabilité et surveillance, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents.

Art. 14 Financement

1 Le groupement local de coopération transfrontalière est financé par les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut être également financé par des recettes perçues au titre des prestations qu'il assure.

2 Il établit un budget annuel prévisionnel voté par l'assemblée et établit un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent.

3 Dans la mesure où le groupement local de coopération transfrontalière est habilité à recourir à l'emprunt, chaque emprunt ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet d'un accord de tous ses membres. En cas de difficulté ou de dissolution du groupement local de coopération transfrontalière, à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation antérieure. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux membres du groupement local de coopération transfrontalière restent responsables de ses dettes jusqu'à extinction de celles-ci.

Art. 15 Dissolution

Le groupement est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut également être dissous par décision à l'unanimité de ses membres sous réserve que les conditions de sa liquidation prévoient la garantie des droits des tiers.

Art. 16 Dispositions transitoires

1 Le présent Accord s'applique également aux conventions sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui ont été conclues avant son entrée en vigueur. Celles-ci seront adaptées aux dispositions du présent Accord dans toute la mesure du possible dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur.

2 Il n'est pas porté atteinte aux compétences et pouvoirs des organes de coopération transfrontalière intergouvernementaux existants.

Art. 17 Entrée en vigueur

Le présent Accord entrera en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle la dernière Partie aura notifié aux autres Parties que les conditions internes nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord sont remplies.

Art. 18 Durée et dénonciation

1 Le présent Accord est conclu pour une durée indéterminée.

2 Chaque Partie peut dénoncer le présent Accord en donnant au moins un an avant la fin d'une année civile un avis écrit de dénonciation aux autres Parties.

3 Si le présent Accord est dénoncé, les mesures de coopération qui ont pris effet avant son expiration et les dispositions qui s'appliquent directement aux formes de coopération n'en seront pas affectées.

Fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996, en quatre exemplaires, chacun en langues française et allemande, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne
Kinkel

Pour le Gouvernement de la République française
Perben

Pour le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg
Bodry

Pour le Conseil fédéral suisse
agissant au nom des cantons de Soleure,
de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura
Kellenberger