



ASSEMBLÉE CONSTITUTANTE
DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Commission 4 « Organisation territoriale et relations extérieures »

Relations extérieures et rapports avec la région

Rapport préliminaire

Assemblée plénière du 17 novembre 2009

Carine Bachmann, présidente
Jean-François Rochat, rapporteur
Yves Lador, rapporteur

Genève, le 27 octobre 2009

Sommaire

1	Introduction	4
2	Méthode et calendrier de travail	5
2.1	Organisation générale des travaux	5
2.2	Auditions	5
2.3	Audition publique et débat « Genève, centre de la région : un atout ? »	6
2.4	Formulation des thèses.....	6
3	Analyse de la situation et des enjeux	8
3.1	Identification préliminaires des enjeux par les commissaires	8
3.1.1	Quels secteurs d'activités ont une dimension régionale ?	8
3.1.2	Quelle cohérence des structures régionales ?	8
3.1.3	Quel contrôle démocratique ?	8
3.1.4	Quelle ouverture à la population et à la société civile ?	8
3.2	Approfondissement de l'analyse de la situation à travers les auditions	9
3.2.1	Particularité de la situation frontalière dès 1815.....	9
3.2.2	Le millefeuille juridique et institutionnel	9
3.2.3	Le Comité régional franco-genevois (CRFG)	10
3.2.4	Le Projet d'agglomération	10
3.3	Bases juridiques	12
3.3.1	Constitution genevoise	12
3.3.2	Accords de coopération intercantonale	12
3.3.3	Constitution suisse.....	12
3.3.4	La coopération transfrontalière : l'Accord de Karlsruhe	12
3.3.5	Droit communautaire européen	13
3.4	Inscription dans la Constitution	13
3.4.1	Les principes	13
3.4.2	Les compétences	14
4	Thèses provisoires.....	15
4.1	Motivations et objectifs	15
4.1.1	Motivations.....	15
4.1.2	Objectifs partagés par la commission.....	15
4.2	Remarques préliminaires	16
4.3	Relations extérieures	16
4.3.1	Généralités.....	16
4.3.2	Compétences et exigences	17
4.4	Affaires régionales	18
4.4.1	Généralités.....	18
4.4.2	Compétences et exigences	18
4.4.3	Institution régionale	19
4.4.4	Participation et information	20
5	Conclusion	22
	Annexe 1 : Liste des membres de la commission.....	23
	Annexe 2 : Recensement des objets de la commission	24
	Annexe 3 : Cartes du Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise	26

1 Introduction

Ce rapport préliminaire de la Commission 4 « Organisation territoriale et relations extérieures » présente les éléments de débat et l'état de la réflexion de la commission concernant les relations extérieures et les rapports de Genève avec la région. Son objectif est d'informer en premier lieu les autres membres de la Constituante de l'avancement des travaux de la commission 4 pour permettre un débat d'orientation en plénière. Plus largement, ce rapport intéressera toutes les personnes ou organisations concernées par les questions régionales ou simplement intéressées par l'avancement des travaux de notre Assemblée. Dans un esprit de transparence et d'ouverture cher à la commission, il constitue également une base à la discussion avec la population et les acteurs de la société civile.

La commission 4 « Organisation territoriale et relations extérieures » a été installée le 8 avril 2009. Elle compte 17 membres (voir annexe 1) et est présidée par Mme Carine Bachmann avec M. Marco Föllmi comme Vice-président. Le présent rapport se réfère aux séances de la commission qui se sont déroulées entre le 21 avril et le 30 juin 2009. Durant cette période, la commission s'est réunie à onze reprises, à raison de trois ou quatre heures par semaine. La commission a également organisé, le 8 septembre 2009, une audition publique suivie d'un débat avec des représentants du Canton de Vaud et de la France voisine sur le thème « Genève, centre de la région : un atout ? »

Il est important de noter que les thèses présentées dans ce rapport sont dites **préliminaires** et, en conséquence, *provisoires*. Plusieurs éléments, provenant notamment d'autres commissions, devront encore être pris en compte, avant la mise au point de propositions d'articles constitutionnels traitant des relations extérieures et des rapports avec la région.

Finalement, dans un souci de cohérence, la commission va reconsidérer en mars 2010 les thèses concernant les relations extérieures et les rapports avec la région à la lumière de ses considérations concernant l'organisation territoriale et la Genève internationale. Les trois thèmes sont en effet fortement interdépendants et, dans un souci de pertinence, les propositions de la C4 devront tenir compte de cette transversalité.

Ce rapport préliminaire est composé de trois parties : une courte description de la méthode de travail de la commission (chapitre 2) ; l'analyse de la situation actuelle et le décryptage des enjeux (chapitre 3) et la présentation argumentée des thèses provisoires (chapitre 4). Enfin, la conclusion (chapitre 5) présente les points spécifiques que la commission 4 souhaite soumettre à l'examen de l'Assemblée plénière du 17 novembre 2009.

2 Méthode et calendrier de travail

2.1 Organisation générale des travaux

La commission a d'abord procédé à un recensement détaillé des objets entrant dans le champ de sa thématique¹ (voir annexe 2). Puis elle a décidé de subdiviser ses objets d'étude en trois grands thèmes et de les aborder dans l'ordre qui suit :

- 1 Les relations extérieures et les rapports avec la région (du 26 mai au 20 juin 2009) ;
- 2 L'organisation territoriale (du 18 août jusqu'aux vacances de février 2010) ;
- 3 La Genève internationale (après les vacances de février 2010 jusqu'à mi-mars)

La commission a ensuite consacré trois séances (5, 12 et 19 mai 2009) à l'exploration transversale² des trois thèmes par les commissaires. Pour chaque thème, un groupe de commissaires a procédé à une analyse de la situation actuelle et a identifié quelques enjeux pour le futur³. L'examen et la discussion de ces travaux préparatoires en commission a abouti à une première appréciation des problématiques et des enjeux à traiter par la commission (annexe 5). Elle a également orienté le choix des auditions pour la première thématique, les relations extérieures et le rapport de Genève avec la région.

2.2 Auditions

Pour mieux comprendre les enjeux et connaître les positions et les attentes de différents acteurs de la politique régionale, la commission a choisi d'entendre les personnalités et organisations suivantes :

- Mme Nicole Surchat-Vial, Cheffe du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois ;
- Mme Michèle Tranda, architecte-urbaniste et auteure d'une récente étude sur l'état et les défis de la coopération transfrontalière franco-suisse ;
- M. Frédéric Duvinage, Directeur de l'administration de l'Eurodistrict trinational de Bâle ;

¹ Sur la base d'un travail préparatoire effectué par M. François de Planta.

² Une note méthodologique a été élaborée par M. Franck Ferrier : « Paradigme pour faciliter une approche simultanée de nos trois thèmes », 28 avril 2009.

³ *Analyse de la situation des communes*, M. Marco Föllmi, en collaboration avec M. François de Planta ; *Genève dans son contexte régional*, M. Jean-François Rochat, en collaboration avec M. Yves Lador et Mme Janine Bézaguet ; *Les enjeux de la Genève internationale pour la constitution du canton*, M. Antoine Maurice, en collaboration avec Mme Marguerite Contat-Hickel et M. Raymond Loretan.

- Prof. Nicolas Levrat, Directeur de l'Institut européen de l'Université de Genève, spécialiste du droit transfrontalier ;
- M. Robert Cramer, Conseiller d'Etat en charge du Département du territoire ;
- MM. Alain Rouiller, Président du Conseil lémanique pour l'environnement CLE et Bernard Comoli, Responsable de la Coordination économique et sociale transfrontalière CEST.

La période des auditions s'est étendue sur trois séances (26 mai, 2 et 16 juin).

2.3 Audition publique et débat « Genève, centre de la région : un atout ? »

Outre ces auditions internes, la commission a organisé le 8 septembre 2009 une audition publique suivie d'un débat afin de prendre acte des expériences et des attentes des autorités des régions voisines. Cette audition publique – la première de la Constituante genevoise – a eu lieu à Thônex, commune qui a gracieusement mis sa salle des fêtes à disposition de la Constituante. C'est d'ailleurs dans cette commune du Canton de Genève que se trouve le centre géographique de la région franco-valdo-genevoise telle que définie par le projet d'agglomération.

Les personnalités suivantes ont été auditionnées:

- M. Pierre-André Romanens, Président du Conseil régional du district de Nyon
- M. Christian Dupessey, Maire d'Annemasse
- M. François Meylan, Maire de Ferney-Voltaire
- M. Claude Haegi, Président de la Fondation européenne pour le développement durable des régions FEDRE

Leurs interventions ont porté essentiellement sur trois thèmes :

- 1 La « centralité » de Genève au regard de leurs expériences quotidiennes de l'agglomération franco-valdo-genevoise
- 2 Les améliorations à apporter aux formes de collaboration actuelles
- 3 Les moyens à inventer pour que les habitants s'approprient la région transfrontalière

Le débat qui a suivi les exposés des personnalités auditionnées a été modéré par M. Jean-François Mabut, journaliste à la Tribune de Genève.

2.4 Formulation des thèses

La commission a débuté le travail de formulation des thèses sur les relations extérieures et la région le 9 juin 2009 et y a consacré trois séances en tout (le 9, 23 et 30 juin 2009). Ce travail

s'est fait en plusieurs étapes qui ont été préparées par M. Jean-François Rochat, en collaboration avec M. Yves Lador et Mme Janine Bézaguet.

Dans un premier temps, et sur la base des auditions et du débat exploratoire mené par la commission, ce groupe a formulé neuf questions fondamentales sur lesquelles il a souhaité que la commission se prononce. Les réponses apportées à ces questions ont permis de mieux cerner les orientations générales que les commissaires souhaitaient donner aux thèses, faire émerger des convictions communes, et identifier certaines divergences au sein de la commission.

Dans un deuxième temps, les commissaires ont été invités à formuler des propositions de thèses concernant les relations extérieures et la région. Cet appel a été largement suivi et a donné lieu à la présentation d'une quarantaine de thèses qui ont servi de base à la réflexion commune.

Dans un troisième temps, le responsable thématique, M. Jean-François Rochat, a procédé à la synthèse de cette importante « matière première », proposant une douzaine d'idées-forces regroupées en quatre grands chapitres: dispositions générales ; rôles du Conseil d'Etat et du Grand Conseil ; institutions régionales ; information et participation. Le choix des thèses provisoires présentées dans ce rapport s'est fait à partir de ce travail de synthèse⁴.

⁴ Le tableau est accessible sur le site web de la Constituante www.constituante-ge.ch.

3 Analyse de la situation et des enjeux

3.1 Identification préliminaires des enjeux par les commissaires

Pour aborder les rapports de Genève avec la région qui l'entoure, le groupe de préparation thématique, comprenant M. Rochat, M. Lador et Mme Bezaguet, a élaboré un document et un tableau présentant les bases juridiques et les organismes de la coopération transfrontalière. Sur cette base, la discussion exploratoire en Commission a permis de dégager les premiers enjeux suivants :

3.1.1 Quels secteurs d'activités ont une dimension régionale ?

Des activités comme la mobilité, l'environnement, l'aménagement, la santé, le logement ou encore la culture et la formation ont une dimension régionale. L'impact et la nature régionale des projets développés dans ces domaines devraient être mieux évalués et intégrés.

3.1.2 Quelle cohérence des structures régionales ?

Un nombre important d'organismes sont impliqués dans la coopération régionale. Ils réunissent des partenaires différents, pour des mandats et des zones à géométries variables, pouvant se superposer. La compréhension et la « lisibilité » de ce qui se fait au niveau régional n'est dès lors pas facile, d'où le besoin d'avoir d'une meilleure cohérence institutionnelle.

3.1.3 Quel contrôle démocratique ?

Qui décide quoi ? Comment les décisions sont-elles préparées ? A qui rendre des comptes ? Les exécutifs sont les premiers acteurs de cette coopération régionale, à commencer par celui du canton. Quel est alors le poids du législatif, ainsi que celui du peuple ? La question se pose aussi pour le rôle des communes.

3.1.4 Quelle ouverture à la population et à la société civile ?

Les processus régionaux sont initiés par le haut et les citoyennes et citoyens participent peu à leur élaboration. Pour des questions peut-être complexes, mais qui concernent son quotidien, il semble nécessaire de mieux faire participer la population au processus de décision. Avec les possibilités de recours existant chez nous, l'incompréhension peut vite engendrer des blocages.

3.2 Approfondissement de l'analyse de la situation à travers les auditions

A partir de ce premier examen, les auditions ont permis d'approfondir la compréhension de la situation, en apportant les éléments qui suivent.

3.2.1 Particularité de la situation frontalière dès 1815

Il a été rappelé que la configuration juridique et institutionnelle actuelle de la région genevoise provient de structures qui se sont ajoutées les unes aux autres depuis 1815, quand les zones franches ont été créées pour compenser la particularité géographique de Genève. Dès la création du canton, sa vie économique est caractérisée par ses liens à des flux transfrontaliers et par une élaboration de solutions pour s'adapter à une dimension territoriale en constante évolution.

3.2.2 Le millefeuille juridique et institutionnel

Ceci explique ce que certains appellent le « millefeuille institutionnel » de la région. Il n'est pas facile à simplifier, vu les zones variables de coopération et les différences de structures et de compétences entre les entités cantonales et nationales.

Ainsi la centralisation n'est pas la même deux côtés de la frontière. La faiblesse des compétences communales et leur concentration dans les mains du canton, rendent Genève plutôt centralisatrice face aux pouvoirs réels des communes françaises. Par contre, certaines décisions vues ici comme locales relèvent en France de l'Etat central. Il n'y a donc pas toujours le même nombre d'interlocuteurs, ni les mêmes niveaux de compétences décisionnelles de part et d'autre de la table des négociations, suivant le sujet à discuter.

La coopération transfrontalière doit composer avec le fait que le droit public, qui définit les relations des autorités entre elles et avec les administrés, est par nature un droit national, fondé sur le principe de la territorialité. Ceci signifie que chaque Etat peut agir sur son territoire, mais ne peut exiger qu'un Etat voisin s'adapte à sa propre situation. Le droit transfrontalier est donc un droit encore en émergence, dépendant des compétences que les Etats nationaux décident de lui attribuer.

Plusieurs défis, issus du contexte actuel, caractérisent la coopération transfrontalière. Pour le financement de projets régionaux, la Suisse a opté pour la « nouvelle politique régionale » de la Confédération. Il y a donc désormais deux systèmes parallèles qui ne sont pas exactement en phase. En France, le « Comité pour la réforme des collectivités locales », présidé par l'ancien Premier Ministre M. E. Balladur, a présenté en mars 2009 des propositions qui pourraient profondément modifier les structures et les compétences des partenaires français de la région. Enfin, le droit communautaire de l'Union Européenne a un impact grandissant sur les affaires régionales, ce qui, de l'avis de certains, n'est pas sans danger pour les structures suisses. En comparaison avec le droit classique de la coopération transfrontalière, le droit communautaire semble extrêmement efficace. Il y a donc un risque

que certains enjeux glissent des mains des Suisses pour être repris par Bruxelles.

3.2.3 Le Comité régional franco-genevois (CRFG)⁵

Parmi tous les organismes travaillant sur les questions transfrontalières, le Comité régional franco-genevois (CRFG) joue un rôle prépondérant. Il a été fondé, en 1973, suite à l'Accord entre la France et la Suisse sur la rétrocession des fonds frontaliers. Sa direction opérationnelle est composée pour la France, du préfet de Rhône-Alpes, et pour la Suisse, d'un Conseiller d'Etat genevois. Ses commissions thématiques sont co-présidées, du côté suisse, par le Conseiller d'Etat genevois du Département concerné et, côté français, soit par un Conseiller général de l'Assemblée du département, soit par un préfet. Ces commissions travaillent sur la culture, l'éducation et les sports ; l'emploi et la formation professionnelle ; la santé, les droits et la cohésion sociale ; les déplacements, la sécurité et la réglementation générale ; le logement et l'environnement ; l'aménagement du territoire.

Depuis sa création, le CRFG a évolué, en formalisant sa concertation avec le Conseil du Léman, créé en 1987 par Genève, Vaud, le Valais, l'Ain et la Haute-Savoie et en s'ouvrant à la Région Rhône-Alpes, aux communes françaises regroupées au sein de l'Association régionale de coopération des collectivités du Genevois (ARC) et enfin, au Canton de Vaud, au titre plus précis du District de Nyon. Il a aussi progressivement associé la société civile à ses travaux. En 2006 le Comité de pilotage du Projet d'Agglomération a été intégré et deviendra une de ses commissions.

Toutes les personnes auditionnées ont souligné le rôle du CRFG et ses améliorations progressives. Toutefois, des regrets ont été formulés quant à son manque de « publicité » et de rapports directs avec la population, ses lourdeurs, le poids des « techniciens » dans les discussions et surtout les articulations encore insuffisantes avec les élus des législatifs, avec les communes et avec les différents secteurs de la société (partenaires sociaux, associations, etc).

3.2.4 Le Projet d'agglomération⁶

A plusieurs reprises la dynamisation de la coopération régionale par le lancement du Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise a été mise en évidence. Pour de nombreux acteurs, cette coopération n'est désormais plus la même. Elle a été intensifiée par ce projet et certains blocages ont été dépassés.

Le Projet d'agglomération n'est pas issu d'une élaboration institutionnelle, mais de la formulation d'un projet permettant d'avoir accès à un financement fédéral, couplant la politique fédérale des agglomérations et celle des fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération. Il a ensuite été intégré au CRFG. Ce Projet d'agglomération comprend le canton de Genève, le district de Nyon et les Communautés de Communes françaises périphériques, regroupées au sein de l'ARC (l'Association Régionale de Coopération des

⁵ <http://www.crfginfo.org/>

⁶ http://www.projet-agglo.org/index_fr.html. Voir carte annexe 3

collectivités du genevois), pour pouvoir dialoguer d'une seule voix avec Genève dans le cadre du Projet d'agglomération.

Depuis la signature de la Charte du Projet d'agglomération en 2007, les partenaires français ont élargi le périmètre de l'ARC, en y incluant la ville de Thonon, la Communauté de Communes de Faucigny Glières et la Communauté de Communes du Pays Rochois. Ces Communautés de Communes représentent moins le périmètre fonctionnel que le périmètre politique de l'agglomération, car les communes y adhèrent sur le principe du volontariat. L'ARC a toutefois décidé de cesser son élargissement afin de consolider son périmètre de coopération.

Le Projet est dirigé par un Comité de pilotage politique, constitué de 9 partenaires français et de 9 partenaires suisses. L'équipe de projet, qui épaulé ce Comité, est basée sur trois sites. A Ambilly, elle s'occupe des volets « participation, communication et coordination », à Genève et à Nyon, elle regroupe des ingénieurs, des architectes et des urbanistes en charge de la planification spatiale.

Le Projet a pour objectif de permettre une action publique forte et coordonnée entre les deux Etats de chaque côté de la frontière, afin de maintenir et de favoriser la qualité du cadre de vie et de permettre un pilotage politique coordonné, répondant aux enjeux transfrontaliers que sont la mobilité, la crise du logement, l'étalement urbain, l'impact sur l'environnement, la santé, la formation, la culture et l'agriculture.

Sa stratégie comporte un volet « schéma d'agglomération », basé sur une organisation territoriale compacte et multipolaire, avec des pôles régionaux reliés par une armature de voies de communication et de transports publics. Chaque axe de communication ouvre un «Périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération» (PACA), développé par des études de faisabilité et des discussions avec les populations locales et les associations, pour vérifier la pertinence des options du Projet. Les élus des communes conduisent les travaux et organisent des séances d'information publique. Ces études serviront aussi à la révision du Plan directeur cantonal. L'autre volet porte sur les « services à la population ». Il concerne la santé, la culture, l'économie, l'agriculture et est constitué de projets concrets précisant qui porte l'action, qui la finance, quand les projets seront réalisés.

Pour réussir à convaincre pleinement la Confédération, dans le cadre d'une sélection très serrée, le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois a eu comme atouts la force institutionnelle donnée par la Convention entre l'Etat français et les partenaires genevois (dont ne jouissent pas les 30 autres projets d'agglomération suisses), l'inclusion des questions d'infrastructure dans leurs dimensions sociales, avec les partenaires concernés, et sa démarche participative.

3.3 Bases juridiques

3.3.1 Constitution genevoise

Il n'y a rien sur la région dans la Constitution actuelle, si l'on excepte les dispositions sur la compétence du Conseil d'Etat en matière de relations extérieures et sur la compétence du Grand Conseil de conclure des traités.

3.3.2 Accords de coopération intercantonale

Les cantons de Vaud et de Genève ont développé depuis longtemps des accords et des conventions de coopération dans des domaines divers, comme la santé, la statistique ou les transports. Le 2 avril 2009, les deux Conseils d'Etat ont adopté un protocole d'accords sur les infrastructures d'importance suprarégionale, qui pousse cette coopération plus loin, puisque les deux cantons décident de défendre ensemble certains dossiers devant la Confédération.

3.3.3 Constitution suisse

Comme le développement institutionnel le démontre, le canton peut discuter directement avec des autorités du pays voisin. C'est l'article 56 de la Constitution fédérale qui précise les compétences des cantons dans ce domaine :

Art. 56 - Relations des cantons avec l'étranger

1. Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.
2. Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.
3. Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

3.3.4 La coopération transfrontalière : l'Accord de Karlsruhe⁷

Pour la coopération transfrontalière de la Suisse, l'Accord quadripartite de Karlsruhe de 1996, issu du droit transfrontalier du Conseil de l'Europe⁸, en fournit la base actuelle. Il précise que les autorités infra-étatiques (canton de Genève, départements français, communes, groupements de communes par exemple) peuvent collaborer uniquement dans

⁷ Accord de Karlsruhe, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux – conclu le 23 janvier 1996 entre la République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura et entrés en vigueur pour Genève le 1^{er} juillet 2004.

⁸ Le Conseil de l'Europe a joué un rôle capital dans le développement du droit fondant la coopération transfrontalière, avec l'adoption de la Convention-cadre de Madrid du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses deux Protocoles additionnels. La Suisse a ratifié cette convention, comme ses cinq pays limitrophes.

leurs domaines de compétences communs tels qu'ils sont définis par le droit national (art. 3). L'article 4 §4 précis aussi qu'un accord de coopération « ne peut avoir pour effet de modifier ni le statut, ni les compétences des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui y sont parties ».

L'Accord a permis la création de Groupement locaux de coopération transfrontalière – GLCT⁹ (ou dans la terminologie genevoise, un Organisme de Coopération Transfrontalière- OCT). Ils ne concernent que les autorités infra-étatiques, excluant la participation des Etats. Jusqu'à présent, les GLCT créés l'ont été de droit français, car seul ce droit le prévoyait. A Genève, un droit genevois a été mis sur pied, applicable à des organismes de coopération transfrontaliers. Ainsi Genève s'apprête à créer le premier organisme de ce type, de droit genevois¹⁰.

3.3.5 Droit communautaire européen

Un autre type d'organisme relevant du droit communautaire européen pourrait venir compléter ces dispositifs : le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), qui intègre lui, les Etats¹¹. Pour l'instant il exige qu'un minimum de deux pays membres de l'Union Européenne en fasse partie, ce qui ne concerne pas notre région, mais il pourrait y avoir une évolution.

3.4 Inscription dans la Constitution

Il est donc possible d'inscrire une ou des dispositions concernant la région dans la Constitution. Elles peuvent concerner :

- 1 les principes de la coopération ;
- 2 les compétences des autorités (parlement, Conseil d'Etat...);
- 3 les domaines de coopération (transports, protection de l'environnement, énergie, et autres.

3.4.1 Les principes

La constitution qui a été le plus loin dans la définition des principes de la coopération transfrontalière est celle de Bâle-Ville, modifiée en 2005. Elle demande la création d'institutions communes et la compensation des charges (rétrocession fiscale), elle cherche à obtenir l'harmonisation des législations avec les pays voisins et elle demande la garantie

⁹ Trois « groupements locaux de coopération transfrontalière » (GLCT) existent déjà. Ils concernent :

- l'assainissement des eaux usées du pays de Gex;
- le téléphérique du Salève ;
- diverses lignes de transports publics transfrontaliers.

¹⁰ Loi (10095) relative aux organismes de coopération transfrontalière adoptée par le Grand Conseil le 14 novembre 2008

¹¹ Règlement n°1082/2006, publié au JOUE du 31 juillet 2006

des droits de participation démocratique¹².

3.4.2 Les compétences

En ce qui concerne les compétences des autorités, le contrôle parlementaire des décisions concernant les « relations extérieures des cantons » peut prendre différentes voies :

- Un contrôle parlementaire (voire populaire) a posteriori par la ratification.
- Un contrôle parlementaire a priori par l'élaboration du mandat.
- Un contrôle parlementaire continu par l'information.
- Une participation parlementaire intégrée par le biais d'un organe délibératif commun.

Pour cette dernière voie, il faut rappeler que l'Accord de Karlsruhe stipule que ce genre de coopération ne peut prévoir de pouvoir de réglementation. Chaque partie doit passer devant ses organes propres pour adapter sa législation ou ses pratiques. Un tel organe délibératif pourrait n'avoir ainsi aucun pouvoir.

¹²§ 3 de la Constitution de Bâle-Ville :

1 Les autorités du canton de Bâle-Ville œuvrent à l'intensification de la collaboration dans la région. En vue de l'accomplissement de tâches communes ou de tâches régionales, elles collaborent avec les autorités d'autres cantons, notamment avec celles du canton de Bâle-Campagne, ainsi qu'avec les autorités des communes de l'agglomération et de la région du Rhin Supérieur.

2 Les autorités du canton de Bâle-Ville s'efforcent de conclure des conventions avec d'autres autorités, suisses ou étrangères, dans l'agglomération et dans la région, de créer des institutions communes et de régler la compensation des charges.

3 Dans le cadre de leur collaboration avec les collectivités territoriales de la région, elles cherchent à obtenir une harmonisation des législations.

4 Les droits de participation démocratiques doivent être garantis.

4 Thèses provisoires

Toutes les personnes auditionnées ont reconnu qu'il pouvait y avoir un intérêt à inscrire les questions régionales dans la Constitution. Il a toutefois été rappelé qu'on peut affirmer une volonté de collaboration pour soi-même, mais qu'on ne peut pas imposer des structures de participation aux autres. Il faut savoir respecter la culture politique des voisins, d'autant que Genève pourrait être perçue comme "arrogante". L'Assemblée constituante n'écrivant pas la constitution de la région, la Constitution genevoise ne peut dire que ce que les Genevois sont disposés à faire.

4.1 Motivations et objectifs

4.1.1 Motivations

L'une des raisons d'inscrire de telles dispositions dans la Constitution, a-t-il été souligné, est que la question régionale concerne la vie quotidienne. Il faut se rappeler qu'il y a, en une seule journée, 500 000 passages de la frontière (c'est comme si l'ensemble du canton se déplaçait une fois par jour !). 35% de ces passages s'effectuent avec le canton de Vaud, 20% avec le Pays de Gex et 45% avec la Haute-Savoie. Le travail est le motif principal de ces déplacements (59%), mais d'autres motifs comme les loisirs ou les achats ne sont pas négligeables.

En matière de mobilité, d'aménagement, d'attraction économique et de logement, il existe de grands déséquilibres, dont tous les partenaires de la région souffrent. Il faut donc pouvoir réduire la différence entre l'échelle des espaces « vécus » (par les citoyens ou les entreprises) et les périmètres administratifs. La région est donc le lieu où sont prises une grande partie des décisions importantes pour le canton de Genève et son agglomération. .

4.1.2 Objectifs partagés par la commission

L'inscription de dispositions sur la région devrait avoir pour objectif d'éviter une région à deux vitesses avec un écart se creusant entre riches et pauvres. Il s'agit de réduire les inégalités, sans pour autant porter atteinte à l'environnement, comme le prescrit le développement durable.

Ces dispositions devraient assurer que la collaboration transfrontalière soit inscrite dans le long terme. Celle-ci, en effet, est encore très contractuelle et donc tributaire du portage politique d'un petit nombre de personnes motivées.

Elles devraient permettre de consolider la coopération entre les exécutifs et de rassembler les élus des différents niveaux intéressés, (qui sont ceux qui souvent prennent les décisions en bout de procédure), ainsi que les partenaires sociaux et les représentants du monde associatif.

Elles devraient aussi assurer une meilleure communication avec les citoyens, en améliorant l'information et la compréhension de la région et en garantissant des procédures claires de concertation. On pourrait aussi envisager la création d'une instance destinée à faire le recensement des "doléances" des usagers de la région.

4.2 Remarques préliminaires

Dans l'élaboration de ces thèses, après avoir passé en revue l'état actuel des relations de Genève avec ses voisins, et le fonctionnement des institutions existantes (CRFG, Projet d'agglomération, etc.), la commission a eu pour objectifs de :

- donner une base constitutionnelle aux relations extérieures de Genève avec la Confédération, les autres cantons et les régions voisines.
- introduire dans la constitution des articles qui sont en accord avec les pratiques et institutions existantes, dont on apprécie la qualité du travail.
- ne pas proposer des éléments trop limitatifs et contraignants, qui pourraient gêner l'évolution de ces relations extérieures et des institutions qui leur sont liées, au regard de l'évolution du cadre juridique Suisse et Européen.

Les thèses présentées ci-dessous ont été regroupées selon une logique différente sans doute de leur intégration dans le texte constitutionnel. Les thèses 1 à 4 se rapportent aux relations extérieures de la République et canton de Genève, les thèses 5 à 9 aux affaires régionales.

Les thèses 1 et 5 ainsi que la thèse 6 qui s'inspire de l'art 3 (aliéna 2-4) de la Constitution de Bâle-Ville sont en fait des dispositions générales, qui concernent également la commission 1. Les thèses 2, 3 et 4 relatives à l'organisation de l'autorité cantonale sont aussi du ressort de la commission 3. Les autres thèses devraient figurer dans un chapitre spécifique consacré aux affaires régionales.

4.3 Relations extérieures

4.3.1 Généralités

Thèse 1

La République et Canton de Genève collabore avec la Confédération, les autres cantons et les régions voisines. Elle est ouverte à l'Europe et au monde.

Cette formulation couvre toutefois également la coopération qui pourrait se développer avec des régions au-delà de nos frontières directes, que ce soit dans le cadre de l'Union européenne, d'autres organisations multilatérales ou des relations bilatérales de la Suisse avec tout autre Etat du monde.

D'autres dispositions seront élaborées par la commission concernant la "Genève internationale". Des ajustements seront ensuite nécessaires pour assurer la cohérence de

l'ensemble.

La commission a rejeté l'expression "collaboration avec la région". En effet, Genève en fait elle-même partie. D'autre part, l'interprétation du terme "région" n'est pas la même, de part et d'autre de la frontière.

On souligne que "l'Europe" et "le monde" ne sont pas des entités politiques, et que les relations entre Etats ou avec l'Union européenne sont du ressort de la Confédération, ainsi que des cantons dans les domaines relevant de leur compétence (art. 56 de la constitution fédérale).

La commission propose d'autre part de souligner l'esprit de solidarité et d'ouverture au monde dans la constitution, mais dans les dispositions générales.

4.3.2 Compétences et exigences

La commission a jugé important de définir dans la constitution les prérogatives respectives du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, dans la conduite des affaires extérieures.

Thèse 2

Le Conseil d'Etat conduit la politique extérieure de la République et Canton de Genève.

La conduite de la politique extérieure revient à l'exécutif, donc logiquement au Conseil d'Etat. L'expression "conduit la politique extérieure" souligne la responsabilité du pilotage, et l'aspect dynamique de cette politique.

Thèse 3

Les relations extérieures relèvent de la responsabilité d'un seul Conseiller d'Etat et département. Leur mise en œuvre se fait en étroite coopération avec les autres départements.

Un seul département, et un seul Conseiller d'Etat doivent assurer la coordination des différents aspects des relations extérieures. C'est donc ce Conseiller d'Etat qui assume au premier chef cette responsabilité.

Afin d'assurer une bonne visibilité politique (pour la population et pour nos partenaires extérieurs), il ne devrait pas y avoir de changement au cours d'une législature, d'où le lien avec un seul Conseiller d'Etat et département.

La commission aurait voulu ajouter à cette thèse le rattachement des relations extérieures à une Présidence du Conseil d'Etat, élue pour la totalité de la législature. Finalement la commission y a renoncé, parce qu'elle n'a pas eu le temps d'approfondir le sujet et parce que la question de la Présidence du Conseil d'Etat est du ressort de la Commission 3.

Thèse 4

Le Conseil d'Etat élabore un programme de législature concernant les relations extérieures soumis à l'approbation du Grand Conseil, qui en contrôle la mise en œuvre

Le rôle de pilotage est confié au Conseil d'Etat, sous contrôle du Grand Conseil. Ce dernier approuve un programme de législature présenté par le Conseil d'Etat, et assure le suivi de sa mise en œuvre. Ce qui n'ôte pas au Grand Conseil la possibilité de faire des propositions (projets de lois). Ce dernier est appelé aussi à se prononcer sur les incidences budgétaires de cette politique, et sur des accords ou conventions conclus par le Conseil d'Etat, qui peuvent être soumis à sa ratification.

Une variante consistant à charger le Grand Conseil de définir la politique régionale, le Conseil d'Etat assurant la mise en œuvre du programme, a été rejetée. Le Conseil d'Etat, peut avoir plus facilement, semble-t-il, une vue d'ensemble des questions régionales et il lui revient de négocier les accords ou les conventions avec les autres autorités régionales.

4.4 Affaires régionales

4.4.1 Généralités

Thèse 5

La République et Canton de Genève mène, en collaboration avec les acteurs publics et privés, une politique régionale qui a pour objectif un développement durable et équitable de la région franco-valdo-genevoise.

Le principe du développement durable figurera sans doute déjà dans les dispositions générales de la constitution; la commission a tout de même souhaité le citer dans cette thèse concernant plus spécifiquement le développement régional.

La nécessité d'un développement équitable a également été soulignée (répartition des logements et des places de travail, charges fiscales, etc.).

4.4.2 Compétences et exigences

Thèse 6

**La République et Canton de Genève/ le Conseil d'Etat négocie les accords et les traités, promeut l'harmonisation des législations et le règlement de la compensation des charges.
Les droits de participation démocratique doivent être garantis.**

Cette thèse reprend plusieurs éléments qui figurent dans la constitution bâloise.

Alinéa 1 : Dans la commission, le vote concernant l'harmonisation des législations (volonté figurant dans la constitution bâloise) a été très serré. Quel pourrait être le rôle de Genève

sur cette question? Comment ce genre d'intervention serait-il ressenti par ses voisins? La commission a souhaité soumettre ce problème à un juriste avant de se prononcer définitivement sur le maintien ou non de cette disposition..

Alinéa 2 : Pour la conclusion d'accords, de traités, de concordats, par exemple dans le cadre des accords de Karlsruhe (GLCT - Groupement local de coopération transfrontalière - Téléphérique du Salève, TPG), la commission a voulu préciser que les "droits de participation démocratique" doivent être garantis. Cette expression peut recouvrir notamment la consultation des différentes autorités concernées (Communes), les prérogatives des corps législatifs (budgets), les droits d'initiative et de référendum, les consultations et démarches participatives (telles qu'elles sont prévues par les accords internationaux et les directives fédérales), etc.

La formulation assez générale permet de tenir compte des situations différentes d'exercice des droits démocratiques entre Suisse et France (accords d'Aarhus). L'adoption de ce principe dans la constitution n'a pas recueilli l'unanimité des membres de la commission.

4.4.3 Institution régionale

Thèse 7

L'Etat et les communes promeuvent activement la création d'une institution régionale de concertation, permanente et renouvelable, dans les limites du droit international en vigueur.

La question de l'institution régionale s'est révélée particulièrement délicate à traiter.

Constatant l'importance du travail accompli dans le passé par le CRFG (Comité régional franco-genevois) élargi maintenant au canton de Vaud (district de Nyon), et plus près de nous dans le cadre du Projet d'agglomération, la commission a estimé nécessaire de fournir une base constitutionnelle aux efforts de Genève pour développer une institution régionale. Le terme de "création" retenu par la commission ne doit pas prêter à confusion. Il ne vise pas forcément à remplacer les organismes existants ou à ajouter une structure supplémentaire ; il recouvre également le développement et la transformation des structures actuelles afin de former une institution de gouvernance régionale plus forte, plus démocratique et mieux reconnue, ainsi que leur adaptation à l'évolution du droit européen.

Il est vite apparu qu'il n'est pas possible de fixer dans la constitution genevoise des éléments qui attenteraient à la souveraineté de ses voisins, ou seraient en contradiction avec leurs législations. Prévoir une élection de représentants dans toute la région au suffrage universel est donc – pour l'heure - irréaliste. Mais l'institution régionale peut regrouper des élus des différentes composantes de la région, aux différents niveaux de compétences, tout en gardant un caractère consultatif.

Préciser dans la constitution les différentes tâches dont l'institution régionale devrait se charger (transports, environnement, logement, santé, formation, culture, etc.) n'a pas été jugé utile dans le souci de ne pas figer la structure de l'institution et de ne pas nuire à son adaptabilité.

La composition de cette institution régionale n'a pas été étudiée dans le détail. Des propositions de formaliser la présence de représentants de la société civile aux côtés des élus et des experts ont été faites, au sein de la Commission mais n'ont pas été retenues.

Il n'a pas été non plus envisagé de constituer parallèlement à l'institution régionale un autre conseil sur le modèle des CES (Conseils économiques et sociaux) français, qui réunissent des représentants des entreprises, des syndicats et des associations.

La commission a souhaité à une très forte majorité le renouvellement périodique des membres de cette institution, mais sans déterminer une durée de mandat.

4.4.4 Participation et information

Thèse 8

La République et Canton de Genève nomme un Ombudsman pour toutes les questions relatives à la région.

L'Ombudsman vise à être, sur les questions relatives à la région, le relais des doléances et des propositions des citoyens et des collectivités publiques, ainsi que le "stimulateur" ou « l'aiguillon » des débats et des réflexions. La commission estime qu'il est aussi nécessaire de définir avec précision ses attributions, ainsi que son statut (autonomie par rapport aux autorités et administrations des différentes composantes de la région).

La commission a adopté le terme d'"Ombudsman" (d'origine suédoise) qui correspond mieux à la définition de la fonction souhaitée, et qui a aussi été évoqué dans la commission 3. Le terme de "médiateur" (ou médiatrice) proposé initialement étant trop lié à l'idée de conflit. Toutefois, l'appellation définitive de cette instance fait encore l'objet d'une discussion au sein de la commission.

Il faut signaler que certains membres de la commission ne se sont pas ralliés à la décision de créer cette instance.

Thèse 9

Les projets et réalisations régionales importants font l'objet d'une démarche participative, dès le début des procédures.

La démarche participative est une des exigences de base fixée par la Confédération pour

l'établissement de projets d'agglomérations (Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération du 12 décembre 2007). Cette démarche est maintenant appliquée à Genève pour l'élaboration des PACA (Périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération). Elle est décrite de manière détaillée dans la Charte du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, sous l'égide du CRFG (Comité régional franco-genevois).

On peut aussi se référer à la Convention d'Aarhus (CEE-ONU) du 25 juin 1998 adoptée par une quarantaine de pays (dont la France), ainsi que par l'Union Européenne. La Suisse n'a pas encore ratifié cette Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. La question du droit de recours des organisations de protection de l'environnement devrait d'abord être terminée au niveau national avant que la Suisse puisse s'engager au niveau international.

Une majorité de la commission souhaite que ce principe figure dans la constitution genevoise. Certains de ses membres souhaitent que l'on se limite à une exigence de "consultation" (comme les procédures appliquées au niveau de la Confédération) plutôt qu'à une "démarche participative".

5 Conclusion

En guise de conclusion, la commission 4 souhaite mettre en exergue les trois principes cardinaux qui ont orienté son travail et sous-entendent les thèses provisoires présentées dans ce rapport.

Principe 1 : Une politique extérieure cohérente et dynamique

Le Canton a des attributions fortes en matière de politique extérieure, tant dans les relations intercantionales que régionales et internationales. La conduite des relations extérieures et des affaires régionales est une tâche d'Etat à part entière dont la responsabilité est confiée à un département et son Conseiller d'Etat.

Principe 2 : Le renforcement de la légitimité et du débat démocratique

Le Conseil d'Etat élabore un programme de législature concernant les relations extérieures, soumis à l'approbation du Grand Conseil. Le Grand Conseil contrôle la mise en œuvre du programme de législature. Afin de s'assurer d'une prise en compte effective des besoins et préoccupations de la population de part et d'autre de la frontière, les projets et réalisations régionales importants font l'objet d'une démarche participative, dès le début des procédures.

Principe 3 : La promotion active d'une institution de gouvernance régionale

Le Canton et les communes promeuvent activement une institution régionale de concertation, permanente et renouvelable, dans les limites du droit international en vigueur.

Annexe 1 : Liste des membres de la commission

- Mme Carine Bachmann, Verts et Associatifs, Présidente
- M. Roberto Baranzini, Socialiste pluraliste
- Mme Janine Bezaguet, AVIVO
- M. Michel Chevrolet, G(e)'avance
- Mme Marguerite Contat Hickel, Verts et Associatifs
- M. Michel Ducommun, Solidarités
- M. Laurent Extermann, Socialiste pluraliste
- M. Franck Ferrier, Mouvement Citoyen Genevois
- M. Marco Föllmi, Les Démocrates-Chrétiens PDC, Vice-président
- Mme Catherine Kuffer-Galland, Libéraux & indépendants
- M. Yves Lador, Associations de Genève
- M. Raymond Loretan, Les Démocrates-Chrétiens PDC
- Mme Béatrice Luscher, Libéraux & indépendants
- M. Antoine Maurice, Radical ouverture
- M. Ludwig Muller, Union Démocratique du Centre UDC
- M. François de Planta, Libéraux & indépendants
- M. Jean-François Rochat, AVIVO

Annexe 2 : Recensement des objets de la commission

0. Etat des lieux

- Eléments structurants du Canton (dynamique, démographique et économique, transports, ressources territoriales, dépendances extérieures)
- Définition de la commune genevoise
 - Comparaison avec les autres communes suisses et d'ailleurs
 - Définition des singularités genevoises

1. Tâches des institutions (compétences) – voir aussi avec la commission N°5

- Tâches (primaires et déléguées, exclusives et/ou subsidiaires)
- Autonomie communale
- Relation canton-communes (compétences, doublons etc.)
- Répartition des tâches entre Canton et Communes
- Finances (péréquation intercommunale, taxes, qui paye quoi et qui offre quoi)

2. Structure institutionnelle territoriale

- Nombre de communes
 - Caractéristiques territoriales (définition du territoire, agglomération et région)
 - Critères de choix (mode de décisions, qualité de vie, seuils de population, découpage, masse critique, morphologie, zone à bâtir et valeurs foncières, histoire des communes, identité sociale et culturelle liée au territoire, appartenance, développement durable)
 - Objectifs
 - Procédures
- Fusion oui/non (principe et procédure)
- Organisation intercommunale
 - Equilibre entre communes
 - Fédération de communes, droits démocratiques
 - Arrondissements
 - Projets intercommunaux (structure cadre et organe exécutif)
- Organisation supracommunale (structure souple, dynamique et évolutive)
- Valeur institutionnelle de l'ACG (chambre des Communes, représentation des Communes)

3. Organisation interne des communes (voir aussi les commissions N°2 et 3)

- Législatif
 - Composition et durée de législature
 - Type d'élection et nombre de mandats
 - Compétences
 - Incompatibilités
 - Publicité
- Exécutif
 - Composition et durée de législature
 - Type d'élection et nombre de mandats

- Organisation (CA ou M+As), statut prof.
- Compétences
- Droits politiques des et dans les communes
- Démocratie participative (proximité)
- Procédures
- Statut de la Ville de Genève

4. Rapports avec la région (SUJET TRANSVERSAL)

- Principes (de quelle région parlons-nous ?)
 - Axe français
 - Axe Vaud
 - Axe franco-valdo-genevois
- Modalités, pratiques (avis, société civile, impacts)
- Institutions existantes, acteurs
- Structures nouvelles (concertation transfrontalière, CES transfrontalier)
- Modes de transports, logements, environnement

5. La Genève internationale (SUJET TRANSVERSAL)

- Histoire et développement de la Genève internationale
- Structures existantes et fonctionnement actuel (points forts et points à développer)
- Acteurs (OIG, ONG, entreprises internationales etc.)
- Rôle (Confédération, Canton ou Ville de Genève)
- Statut (nécessaire oui/non)
- Souveraineté
- Financement

Annexe 3 : Cartes du Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise

Carte de l'agglomération franco-valdo-genevoise

