

Tobias Zellweger

Les transports collectifs  
de personnes dans  
l'agglomération franco-  
genevoise : Etude de  
droit transfrontalier

Faculté de droit  
de Genève

L.G.D.J

Schulthess §

  
Collection  
Genevoise

<b>LES TRANSPORTS COLLECTIFS DE PERSONNES DANS L'AGGLOMERATION FRANCO-GENEVOISE : ETUDE DE DROIT TRANSFRONTALIER .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LES DONNEES.....</b>	<b>5</b>
I. LE TRANSPORT COLLECTIF DE PERSONNES DANS L'AGGLOMERATION GENEVOISE .....	5
1. <i>Une demande croissante de transport collectif dans un contexte transfrontalier</i> .....	5
1.1. Le cadre géographique concerné .....	5
1.2. Le trafic pendulaire.....	7
2. <i>Une offre de transport collectif restreinte par la complexité transfrontalière</i> .....	12
2.1. Quelques exemples de transports collectifs transfrontaliers de personnes .....	13
2.2. Une dimension transfrontalière génératrice de difficultés juridiques .....	17
II. LA REGLEMENTATION DU TRANSPORT COLLECTIF DE PERSONNES EN SUISSE ET EN FRANCE.....	22
1. <i>La réglementation suisse du transport collectif de personnes</i> .....	25
1.1. La législation en matière de transport collectif de personnes.....	25
1.1.1. La régle des postes.....	26
1.1.2. La portée de la régle du transport de personnes .....	28
1.2. Le régime du transport régulier et professionnel de personnes .....	30
1.2.1. L'autorisation fédérale pour le transport international.....	33
1.2.2. Les autorisations cantonales .....	35
1.2.3. Les concessions .....	36
1.3. Le transport de personnes par route .....	38
1.3.1. La licence d'entreprise de transport de voyageurs et de marchandises par route .....	39
1.3.2. Le transport de personnes par trolleybus .....	40
1.4. Le transport de personnes par chemin de fer .....	43
1.4.1. La législation en matière de chemins de fer .....	43
1.4.2. La réforme du droit ferroviaire .....	45
1.4.3. Les concessions d'infrastructure .....	47
1.4.4. Les concessions ou autorisations pour le transport régulier de voyageurs .....	49
1.4.5. L'accès au réseau.....	50
1.4.6. La construction d'installations ferroviaires .....	52
1.5. Le transport de personnes par bateau .....	53
1.5.1. La législation applicable au transport de personnes par bateau .....	54
1.5.2. L'organisation du transport régulier de personnes par bateau.....	55
1.6. Le financement du transport collectif de personnes .....	56
1.6.1. Le principe de la commande.....	56
1.6.2. Le rôle de la Confédération, des cantons et des communes .....	59
1.6.3. Les tarifs.....	63
2. <i>La réglementation française du transport collectif de personnes</i> .....	63
2.1. La législation en matière de transport collectif de personnes.....	64
2.1.1. La loi d'orientation des transports intérieurs .....	64
2.1.2. Les autres sources de droit pertinentes pour le transport collectif de personnes.....	67
2.2. Le régime du transport public de personnes .....	68
2.2.1. Le contexte institutionnel du transport public de personnes.....	69
2.2.2. L'exploitation des services de transport public .....	71
2.2.3. L'exploitation d'un service régulier international.....	75
2.2.4. Le registre des transporteurs de personnes .....	77
2.3. Le transport urbain de personnes .....	78
2.3.1. Le périmètre de transports urbains .....	79

2.3.2. Le plan de déplacements urbains.....	81
2.4. Le transport routier non urbain de personnes .....	82
2.4.1. Les services publics réguliers et à la demande .....	82
2.4.2. Les services occasionnels et les services privés .....	85
2.5. Le transport de personnes par chemin de fer .....	86
2.5.1. La réforme du transport ferroviaire .....	87
2.5.2. La décentralisation de l'organisation des services ferroviaires régionaux .....	88
2.5.3. L'accès au réseau.....	91
2.6. Le transport de personnes par bateau .....	93
2.6.1. La législation applicable au transport de personnes par bateau .....	94
2.6.2. L'organisation du transport de personnes par bateau.....	95
2.7. Le financement du transport collectif de personnes .....	98
2.7.1. Les tarifs.....	99
2.7.2. Les contributions des collectivités territoriales et de l'Etat.....	100
2.7.3. Le versement transport.....	101
3. <i>Le droit international applicable aux transports collectifs entre la Suisse et la France</i> .....	102
3.1. Les accords portant sur le transport de personnes par la route .....	103
3.1.1. L'Accord franco-suisse sur les transports routiers .....	103
3.1.2. L'Accord bilatéral entre la Suisse et la Communauté européenne sur les transports terrestres .....	106
3.1.3. L'applicabilité aux transports routiers transfrontaliers de l'Accord franco-suisse sur les transports routiers et de l'Accord bilatéral entre la Suisse et la Communauté européenne sur les transports terrestres .....	110
3.2. Les accords portant sur le transport de personnes par chemin de fer.....	117
3.3. Les accords portant sur le transport de personnes par bateau.....	120
III. LE CADRE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE .....	122
1. <i>La marge de manœuvre des collectivités territoriales</i> .....	123
1.1. La petite politique étrangère des cantons suisses .....	123
1.1.1. La subsidiarité des compétences cantonales en matière de politique étrangère .....	123
1.1.2. La quasi-absence de dispositions spécifiques relatives à la coopération transfrontalière .....	127
1.2. Les compétences des collectivités territoriales françaises .....	130
1.2.1. Le statut général des collectivités territoriales .....	131
1.2.2. Les conventions de coopération .....	133
1.2.3. La participation de collectivités territoriales françaises à des organismes étrangers... 138	
1.2.4. La participation de collectivités territoriales étrangères à des organismes français.... 139	
1.2.5. Un droit de la coopération transfrontalière en mouvement .....	142
2. <i>Les accords internationaux relatifs à la coopération transfrontalière</i> .....	143
2.1. La Convention de Madrid .....	144
2.2. Le protocole additionnel à la Convention de Madrid.....	149
2.3. L'Accord de Karlsruhe.....	152
2.4. Quelques considérations générales sur l'impact des accords internationaux .....	160
3. <i>Les institutions de coopération transfrontalière en matière de transport collectif dans l'agglomération genevoise</i> .....	162
3.1. Le Comité régional franco-genevois .....	162
3.2. Le Conseil du Léman .....	165
3.3. Le Comité stratégique pour le développement des transports publics régionaux dans le bassin franco-valdo-genevois.....	170
3.4. Le Groupement local de coopération transfrontalière des transports publics transfrontaliers .....	182

4. La participation suisse aux initiatives communautaires en faveur de la coopération transfrontalière.....	188
---	-----

**DEUXIEME PARTIE : LES EXPERIENCES..... 195**

I. LE TRANSPORT PAR LA ROUTE.....	196
1. <i>L'extension du réseau de bus des Transports Publics Genevois vers la France</i> .....	196
1.1. L'historique des lignes de bus transfrontalières des Transports Publics Genevois.....	196
1.2. Le montage juridique .....	202
1.2.1. Les lignes exploitées par les Transports Publics Genevois .....	204
1.2.2. Les lignes exploitées par des sous-traitants des Transports Publics Genevois.....	208
1.2.3. Le rôle des Transports Publics Genevois dans l'exploitation du réseau de transports de l'agglomération annemassienne.....	219
1.3. L'analyse de quelques difficultés juridiques liées à la dimension transfrontalière .....	223
1.3.1. L'interdiction du cabotage .....	224
1.3.2. La compétence des collectivités territoriales françaises pour la conclusion de conventions de coopération en matière de transport collectif de personnes .....	225
1.3.3. La conformité des conventions de coopération au droit supérieur.....	233
1.3.4. Les marchés publics .....	237
2. <i>La participation de communes françaises au réseau Noctambus</i> .....	244
2.1. L'historique du réseau Noctambus .....	245
2.2. Le montage juridique .....	247
2.3. Les difficultés liées à la dimension transfrontalière .....	248
2.3.1. L'interdiction du cabotage .....	249
2.3.2. La compétence des communes françaises pour l'organisation des lignes Noctambus .....	249
2.3.3. L'adhésion des communes françaises à la commission Noctambus .....	250
3. <i>Les autres lignes de bus transfrontalières</i> .....	252
II. LE TRANSPORT PAR CHEMIN DE FER .....	254
1. <i>La ligne ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse : le cœur d'un futur Réseau Express Régional</i> .....	254
1.1. L'historique de la ligne ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse .....	254
1.1.1. Les origines du projet de ligne ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse .....	254
1.1.2. Les études portant sur un métro léger, sur la ligne du Barreau sud et sur un transport collectif en site propre .....	264
1.1.3. Un projet en cours .....	275
1.2. Le montage juridique .....	282
1.2.1. L'imbrication des actes juridiques portant sur la ligne ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives - Annemasse .....	283
1.2.2. La coordination franco-suisse et la maîtrise d'ouvrage de la ligne ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse.....	290
1.2.3. La future exploitation de la ligne ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse ..	294
1.3. Les difficultés liées à la dimension transfrontalière .....	299
1.3.1. La ligne ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse : un projet transfrontalier ? .....	299
1.3.2. La coordination entre les acteurs impliqués dans le projet.....	303
2. <i>Les autres projets transfrontaliers de lignes ferroviaires</i> .....	305
2.1. Le Train Express Régional Bellegarde - Genève .....	306
2.2. La ligne du Haut-Bugey dite « ligne des Carpatas » .....	307
2.3. La ligne ferroviaire du Sud-Léman dite « ligne de Tonkin » .....	310
2.4. Un réseau transfrontalier de tramways ? .....	314
3. <i>Le Téléphérique du Salève</i> .....	316
3.1. L'historique du Téléphérique du Salève .....	317
3.2. Le montage juridique .....	320

III. LE TRANSPORT PAR BATEAU .....	323
1. <i>Les services touristiques et les services réguliers entre les rives françaises et suisses</i> .....	324
1.1. Les services touristiques .....	324
1.2. La liaison lacustre entre Lausanne et Evian.....	327
1.3. Le projet du bac lémanique.....	328
1.4. La liaison lacustre entre Chens-sur-Léman et Nyon .....	330
2. <i>La participation financière des collectivités françaises aux services de la Compagnie Générale de Navigation</i> .....	332
2.1. Le montage juridique .....	332
2.1.1. L'exploitation des services transfrontaliers par la Compagnie Générale de Navigation .....	333
2.1.2. Les conventions entre la Compagnie Générale de Navigation et les collectivités françaises .....	334
2.2. Les difficultés liées à la dimension transfrontalière .....	339
2.2.1. La compétence des collectivités françaises pour le financement d'un transport public par bateau .....	340
2.2.2. Les marchés publics .....	344
2.2.3. La nature juridique des conventions conclues entre la CGN et les collectivités territoriales françaises .....	349
IV. L'ETABLISSEMENT D'UNE COMMUNAUTE TARIFAIRE INTEGRALE.....	350
1. <i>L'historique</i> .....	350
2. <i>Le montage juridique</i> .....	352
3. <i>Les difficultés liées à la dimension transfrontalière</i> .....	353
<b>TROISIEME PARTIE : LES PERSPECTIVES .....</b>	<b>355</b>
I. LES PROBLEMES A RESOUDRE.....	356
1. <i>Tentative d'une typologie des problèmes rencontrés dans l'organisation des transports collectifs transfrontaliers</i> .....	357
1.1. Les obstacles juridiques .....	357
1.2. L'insécurité juridique .....	361
1.3. La complexité organisationnelle.....	364
1.4. Le défaut de volonté politique .....	368
1.5. La légitimation démocratique .....	370
2. <i>Le volet stratégique et le volet opérationnel des projets transfrontaliers</i> .....	373
2.1. Vers un changement de paradigme : la distinction entre le volet stratégique et le volet opérationnel des projets transfrontaliers.....	374
2.2. Signification <i>in concreto</i> de la distinction entre le volet stratégique et le volet opérationnel .....	386
II. LES REPONSES INSTITUTIONNELLES EN COURS.....	393
1. <i>Les évolutions dans l'agglomération franco-genevoise</i> .....	393
1.1. Une concertation politique renforcée .....	394
1.1.1. L'adoption et la mise en œuvre de la Charte DTPR .....	394
1.1.2. Le projet d'agglomération et ses implications.....	396
1.2. Une amélioration du cadre juridique de la coopération transfrontalière.....	405
1.2.1. L'Accord de Karlsruhe apporte plus de précision.....	406
1.2.2. ... mais ne résout pas l'ensemble des problèmes .....	409
2. <i>Les évolutions sur le plan européen</i> .....	417
2.1. L'émergence d'un droit communautaire de la coopération transfrontalière.....	417
2.1.1. Le groupement européen de coopération territoriale .....	419
2.1.2. Les conséquences pour la Suisse.....	421
2.2. L'évolution des instruments de coopération transfrontalière élaborés au sein du Conseil de l'Europe .....	424

2.2.1. Les projets de loi unifiée et de troisième protocole additionnel à la Convention de Madrid .....	424
2.2.2. Les conséquences pour la Suisse .....	426
III. LES OPTIONS <i>DE LEGE FERENDA</i> .....	426
1. <i>Une meilleure prise en compte des situations frontalières par les droits internes</i> .....	428
1.1. Options en droit suisse .....	429
1.1.1. Options en droit cantonal .....	429
1.1.2. Options en droit fédéral.....	432
1.2. Options en droit français .....	433
2. <i>L'adoption formelle d'une stratégie transfrontalière relative aux transports collectifs de personnes</i> .....	436
2.2. <i>Back to the future</i> : le rattachement au droit international public .....	438
2.2.1. Un accord international entre collectivités territoriales ? .....	440
2.2.2. Un accord international entre la France et la Suisse ? .....	446
2.2. Le contenu envisageable d'un accord international .....	450
2.2.1. Les choix politiques .....	451
2.2.2. Le cadre juridique.....	452
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>457</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>VII</b>
<b>TABLE DE LEGISLATION</b> .....	<b>LIV</b>
<b>TABLE DE JURISPRUDENCE</b> .....	<b>LXX</b>
<b>ABREVIATIONS</b> .....	<b>LXXII</b>



# **Les transports collectifs de personnes dans l'agglomération franco-genevoise : Etude de droit transfrontalier**

## **Introduction**

La ville de Genève est connue en tant que siège de l'ONU et elle héberge à ce titre de nombreuses organisations internationales. Elle accueille également de grandes entreprises internationales, ce qui renforce l'importance économique de la traditionnelle place financière. Genève est aussi régulièrement choisie pour l'organisation de conférences internationales. Ce sont autant de facteurs qui contribuent à renforcer son rayonnement international, politique et économique.

Ce succès n'est pas sans conséquences. Le Canton de Genève doit faire face à une pression démographique soutenue alors que son territoire est limité. Le nombre de personnes qui souhaitent s'installer dans le canton, que ce soit pour des raisons professionnelles, de formation ou d'autres raisons, dépasse sa capacité d'accueil. Il en résulte une pénurie de logements qui déploie ses effets au-delà du territoire cantonal. De nombreuses personnes élisent domicile dans les territoires limitrophes, à savoir dans le Canton de Vaud et les départements de la Haute-Savoie et de l'Ain, tout en poursuivant une activité régulière dans le Canton de Genève. Par conséquent, les déplacements quotidiens aux frontières du canton augmentent. Ceux-ci s'effectuent en grande partie en transport individuel. Depuis 2002, l'introduction de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne est venu accélérer ce phénomène.

Aujourd'hui, la gestion durable de la mobilité dans l'agglomération franco-genevoise est une priorité politique de premier ordre. Il existe un large consensus politique pour mettre en place un réseau de transports collectifs efficace permettant de réduire les nuisances liées au trafic motorisé. Afin de correspondre au mieux à la réalité urbaine, ce réseau doit desservir l'ensemble de l'agglomération, qui s'étend au-delà du Canton de

## Introduction

Genève et qui comprend une partie des territoires du Canton de Vaud, ainsi qu'une partie des départements français de la Haute-Savoie et de l'Ain. Le réseau qu'il est nécessaire de développer est donc transfrontalier.

La présente thèse se propose d'analyser l'organisation des transports collectifs transfrontaliers de personnes. Relevant à la fois des autorités suisses et françaises, les transports collectifs transfrontaliers soulèvent en effet des questions juridiques particulières. Les droits suisses et français des transports ont été conçus indépendamment l'un de l'autre. Ils s'inscrivent dans des systèmes politiques et administratifs différents. Or, pour l'organisation des transports collectifs entre la Suisse et la France, ces deux sphères *a priori* exclusives se rencontrent. C'est cette collision qui fait l'objet de notre étude.

Les questions à examiner concernent la répartition des compétences en vue d'organiser et de financer des lignes de transport collectif de personnes qui traversent la frontière nationale, étant précisé que les compétences doivent être réparties à la fois entre autorités internes relevant de différents niveaux étatiques ainsi qu'entre autorités françaises et suisses. Ces questions portent sur les modalités d'organisation du transport collectif franco-suisse, sur les structures de portage des projets transfrontaliers et sur le droit qui leur est applicable. Elles nous amènent à examiner la possibilité pour un organisme transfrontalier d'adopter des décisions communes et de les exécuter. Elles traitent également de la séparation entre les droits publics internes, le droit de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales infra-étatiques et le droit international public applicable aux Etats souverains.

Le droit de la coopération transfrontalière se caractérise par une multiplication des sources de droit. Aux lois et ordonnances de droit interne, relevant le cas échéant de niveaux étatiques différents, s'ajoutent des traités bi- et multilatéraux ainsi que le droit communautaire. A côté des sources qui traitent spécifiquement des différents modes de transport par rail, par route ou par bateau, nous trouvons des sources plus générales mais également pertinentes. Si la coopération transfrontalière relève en principe du droit public, elle recourt parfois aussi aux modalités du droit privé. S'y ajoutent encore et

## Introduction

surtout les accords de coopération transfrontalière conclus entre les cantons et communes suisses et les collectivités territoriales françaises.

Afin d'étudier les aspects juridiques du transport collectif de personnes dans l'agglomération franco-genevoise, la thèse est structurée en trois parties.

La première partie présente les *données* relatives au sujet. Après une introduction aux transports collectifs transfrontaliers et aux types de questions juridiques qu'ils soulèvent, seront traités successivement le droit suisse, le droit français et le droit international relatifs aux transports collectifs de personnes. Suivra une présentation générale du cadre juridique de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales infra-étatiques, y compris des institutions de coopération transfrontalière dans l'agglomération franco-genevoise. Il s'agit dans cette partie de la thèse de résumer les données de base permettant d'analyser les problèmes juridiques propres aux transports transfrontaliers.

La deuxième partie traite des *expériences* concrètes en matière de transport collectif de personnes dans l'agglomération franco-genevoise. Il existe en effet déjà un certain nombre de lignes transfrontalières par bus, par chemin de fer et par bateau dans la région. D'autres projets de transports transfrontaliers ont été abandonnés avant leur concrétisation ou se trouvent encore au stade des études préliminaires. Dans un cas comme dans l'autre, il est intéressant d'examiner les problèmes juridiques rencontrés à cause du caractère binational de ces projets. L'approche empirique de la deuxième partie de la thèse tend à l'établissement d'un état des lieux de la coopération transfrontalière en matière de transport collectif de personnes dans l'agglomération franco-genevoise. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette partie vise à décrire les questions juridiques caractéristiques de la problématique transfrontalière ainsi qu'à comparer les montages juridiques choisis pour la mise en œuvre des différents projets examinés.

La troisième partie se penche sur les *perspectives* de l'organisation des transports collectifs transfrontaliers de personnes dans l'agglomération franco-genevoise. Une synthèse des problèmes juridiques observés lors des expériences concrètes permettra

## Introduction

d'identifier les problèmes restés sans réponse adéquate *de lege lata*. Une analyse des modifications récentes du cadre juridique de la coopération transfrontalière devra permettre d'esquisser leurs futures conséquences sur l'organisation des transports collectifs transfrontaliers par les autorités genevoises et françaises. Sur la base de ces observations, il sera alors possible de formuler quelques pistes de réflexion sur les options *de lege ferenda*.