

Pratique du droit administratif

Les agglomérations

Edité par

Thierry Tanquerel et François Bellanger

Schulthess
ÉDITIONS ROMANDES



Les agglomérations

Edité par

Thierry Tanquerel et François Bellanger

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Tous droits réservés. Toute traduction, reproduction, représentation ou adaptation intégrale ou partielle de cette publication, par quelque procédé que ce soit (graphique, électronique ou mécanique, y compris photocopie et microfilm), et toutes formes d'enregistrement sont strictement interdites sans l'autorisation expresse et écrite de l'éditeur.

© Schulthess Médias Juridiques SA, Genève · Zurich · Bâle 2015
ISBN 978-3-7255-8533-5

www.schulthess.com

Sommaire

	Avant-propos	7
THIERRY TANQUEREL	Le cadre institutionnel des agglomérations en Suisse	9
JEAN-FRANÇOIS JOYE	L'agglomération en France : du phénomène géographique au phénomène politique	49
NICOLAS LEVRAT	Le cadre institutionnel transfrontalier du Grand Genève	93
BERNARD LEUTENEGGER	Le projet d'agglomération du Grand Genève	135
FRANÇOIS BELLANGER	La gestion juridique des Grands Projets	147
JOCHEN SOHNLE	La gestion environnementale au niveau des agglomérations dans une perspective de droit comparé et de coopération transfrontalière (France, Suisse)	175
TOBIAS ZELLWEGER	Les transports d'agglomération	215

Les transports d'agglomération

TOBIAS ZELLWEGER

Docteur en droit, avocat

I. Introduction

Les villes et les agglomérations suisses abritent près de 75 % de la population helvétique et concentrent 80 % des emplois¹. Au sein des agglomérations, les besoins en mobilité sont donc particulièrement importants, que ce soit sous la forme du transport routier – individuel ou collectif – ou sous la forme du transport ferroviaire au sens large, qui comprend les tramways, les métros et autres chemins de fer régionaux. Aux fins de la présente contribution, nous entendons par transports d'agglomération l'ensemble des transports à l'échelle d'une agglomération, tous modes de transport confondus.

Les agglomérations sont définies par l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour toute la Suisse en fonction de critères statistiques. Ceux-ci comprennent notamment le nombre d'habitants et l'évolution de la population, le lien de continuité de la zone bâtie, le rapport entre la population active occupée et la population résidente, la structure économique et les relations avec la zone centrale de l'agglomération via les pendulaires. Un des critères les plus importants pour attribuer une commune à une agglomération est la part de pendulaires sortant en direction d'une zone centrale d'agglomération².

¹ Message du Conseil fédéral relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015 du 26 février 2014, FF 2014 2433, 2443.

² www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html; tous les sites internet indiqués ci-après ont été consultés le 28 mai 2014. Pour une définition plus précise de la notion d'agglomération, il peut être renvoyé aux publications topiques de l'OFS, cf. MARTIN SCHULER, DOMINIQUE JOYE, PIERRE DESSEMONTET, *Recensement fédéral de la population 2000. Les niveaux géographiques de la Suisse*, Neuchâtel 2005.

En revanche, l'appartenance d'un territoire à une structure politique n'est pas pertinente pour son attribution à une agglomération. La délimitation des agglomérations par l'OFS n'a pas de portée juridique. Ce n'est donc qu'exceptionnellement et à titre fortuit que le périmètre d'une agglomération correspond à celui d'une des collectivités qui forment l'Etat fédéral suisse, soit d'une commune ou d'un canton³.

Bien plus souvent, le périmètre d'une agglomération comprend celui de plusieurs communes et cantons, sans nécessairement comprendre l'intégralité de leurs territoires respectifs. Les agglomérations ne s'arrêtent pas non plus aux frontières nationales et comprennent parfois des territoires qui appartiennent à des collectivités d'Etats voisins de la Suisse. Il en va ainsi, par exemple, des agglomérations de Bâle, de Chiasso-Mendrisio ou de Genève⁴. Les espaces fonctionnels ne coïncident ici pas avec ceux des collectivités traditionnelles, dotées de compétences juridiques et d'institutions nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques⁵.

De ce fait, la gestion et l'organisation de transports d'agglomération efficaces constituent un défi certain et nécessitent en règle générale la coopération entre autorités d'échelons étatiques différents, voire même entre autorités suisses et étrangères. Nous examinerons ci-après la place et le rôle accordés aux agglomérations par le droit fédéral et cantonal des transports.

3 ANDREAS AUER, GIORGIO MALINVERNI, MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse, Vol. I: l'Etat*, Berne 2013, n° 37.

4 Voir l'énumération des villes et agglomérations ayant droit à des contributions conformément à l'art. 17b, al. 2, de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin – RS 725.116.2) à l'annexe 4 de l'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin – RS 725.116.21).

5 RAPHAEL KRAEMER, *Ballungsräume und ihre Rolle im föderalen Gefüge von Bundesstaaten*, in: WALDMANN/HÄNNI/BELSER (éd.), *Fédéralisme 2.0 – Réflexions et perspectives*, Berne 2011, p. 49-50.

II. Les transports d'agglomération en droit fédéral

A. Aperçu de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine des transports

Comme pour les autres activités étatiques, la Constitution fédérale⁶ répartit les compétences dans le domaine des transports entre les cantons d'une part, et la Confédération d'autre part, en application de la règle générale énoncée à l'article 3 Cst. : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ». Si la notion des agglomérations n'est aujourd'hui plus absente de la Cst.⁷, elle ne joue cependant aucun rôle dans la répartition des compétences dans le domaine des transports. Une compétence est fédérale, cantonale ou partagée. Elle n'est jamais attribuée à une agglomération.

S'agissant des infrastructures nécessaires au transport motorisé individuel, l'article 83 Cst. charge la Confédération de construire, d'entretenir et d'exploiter un réseau de routes nationales. Celui-ci s'étend aujourd'hui sur quelques 1800 km et absorbe env. 43 % du trafic routier et deux tiers du trafic de poids lourds⁸. Pour financer cette tâche, la Confédération est autorisée à prélever un impôt à la consommation sur les carburants et une redevance pour l'utilisation des routes nationales, dont le produit sert toutefois aussi à l'accomplissement d'autres tâches liées à la circulation routière et au trafic aérien (art. 86 Cst.). Les cantons demeurent compétents pour construire, entretenir et exploiter les routes cantonales et communales. Les premières s'additionnent aujourd'hui à environ 18 000 km, et les secondes à quelques 51 600 km⁹.

S'agissant des transports collectifs de personnes, la Confédération est compétente en vertu de l'article 87 Cst. pour légiférer sur le transport ferroviaire et la navigation. Elle accorde des concessions d'infrastructure ferroviaire en vertu de l'article 4 de la loi fédérale sur les chemins

⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101).

⁷ Art. 48a, al. 1, let. g, 50, al. 3, et 86, al. 3, let. b^{bis}, Cst.

⁸ *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) du 2 octobre 2013 p. 11.

⁹ NZZ du 2 octobre 2013 p. 11.

de fer du 20 décembre 1957¹⁰ et approuve les plans ferroviaires en vertu des articles 18 et suivants LCdF. Ainsi, la construction d'une ligne de tramway urbain doit être approuvée par l'Office fédéral des transports (OFT), et l'entreprise de transport qui entend exploiter le tramway doit au préalable obtenir une concession d'infrastructure ferroviaire.

La Confédération dispose en outre de la régle des transports de personnes, qui relève, avec la régle des transports de choses, de la régle des postes instaurée par l'article 92 Cst¹¹. En vertu de ce monopole, la Confédération est compétente pour l'octroi de concessions pour le transport de voyageurs professionnel et régulier (art. 6 de la loi fédérale sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009¹²) et l'octroi d'autorisations pour le transport international de voyageurs (art. 8 LTV), tous modes de transport confondus.

La loi délègue aux cantons l'octroi des autorisations pour les transports de moindre importance de voyageurs, tels que les téléskis, petits téléphériques, funiculaires sans fonction de desserte et transports d'écoliers ou de travailleurs (art. 7 LTV et art. 34 de l'ordonnance fédérale sur le transport de voyageurs du 4 novembre 2009¹³).

Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont approuvé l'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire du 20 juin 2013¹⁴. L'arrêté fédéral insère un article 81a dans la Cst., qui dispose que « la Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit proposées dans toutes les régions du pays. Ce faisant, ils tiennent compte de manière appropriées du fret ferroviaire ». Dès lors, la mise en place et le maintien d'une offre suffi-

¹⁰ LCdF – RS 742.101.

¹¹ MARTIN LENDI, *St. Galler Kommentar zu Art. 87 BV*, in: EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar*, Saint-Gall 2002, n^{os} 2, 9 et 19.

¹² LTV – RS 745.1.

¹³ OTV – RS 745.11.

¹⁴ FF 2013 4191; selon le ch. II, al. 2, de l'arrêté fédéral du 20 juin 2013, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles sera fixée par le Conseil fédéral (cf. art. 15, al. 3, de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 – RS 161.1).

sante de transports publics constituent une compétence partagée entre la Confédération et les cantons.

En vertu de l'article 87a, al. 1, Cst., la Confédération prend à sa charge la part principale du financement de l'infrastructure ferroviaire. Ce financement est assuré par un fonds (art. 87a, al. 2, Cst.), instauré par la loi fédérale sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire du 21 juin 2013¹⁵ dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2016¹⁶.

Quant au financement de l'exploitation des lignes de transport public, l'article 81a, alinéa 2, Cst. exige simplement que les prix payés par les usagers des transports publics doivent couvrir une part appropriée des coûts. Le système d'indemnisation des coûts non couverts des prestations de transport commandées par la Confédération et/ou les cantons, prévu aux articles 28 et suivants LTV, n'est donc pas remis en question par la révision partielle de la Cst. du 9 février 2014.

B. La commande de prestations de transport par la Confédération et les cantons

1. La commande du trafic d'importance locale, régionale et nationale

L'exploitation des transports publics est, en règle générale, déficitaire¹⁷. A défaut d'une intervention étatique sur le marché des transports collectifs de personnes, seules les lignes les plus rentables seraient exploitées. Dans cette hypothèse, il ne serait guère envisageable de maintenir des réseaux de transports collectifs performants. Afin d'assurer une offre suffisante, la Confédération et les cantons indemnisent dès lors les entreprises de transport pour les coûts non couverts de l'offre qu'ils commandent.

¹⁵ FF 2012 1559.

¹⁶ www.bav.admin.ch/fabi/index.html?lang=fr.

¹⁷ Pour une illustration dans le domaine des lignes ferroviaires régionales, cf. MARKUS RIEDER, *Lignes ferroviaires régionales – ouvrir, fermer ou moderniser? Obstacles juridiques, techniques, géopolitiques ou absence de volonté politique?*, Genève/Zurich/Bâle 2014, p. 45-46.

La commande de prestations de transport et leur indemnisation sont régies par les articles 28 à 34 LTV et l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs du 11 novembre 2009¹⁸.

L'article 28 LTV pose les principes. En vertu de l'article 28, alinéa 3, LTV, des prestations de transport d'importance nationale peuvent être commandées par la Confédération et, cas échéant, subventionnées par elle. Des prestations de transport régional de voyageurs peuvent être commandées conjointement par la Confédération et les cantons qui indemnisent les entreprises de transport pour les coûts non couverts (art. 28, al. 1, LTV). Le trafic local et les lignes sans fonction de desserte sont exclus des prestations fédérales (art. 28, al. 2, LTV). *A contrario*, cette dernière catégorie de prestations de transport peut être commandée par les cantons seuls ou, si le droit cantonal le prévoit, par les communes¹⁹.

La notion d'agglomération fait défaut dans la LTV et ses ordonnances d'exécution. Le ou les commanditaire(s) compétent(s) est/sont déterminé(s) en fonction de l'importance locale, régionale ou nationale de la prestation de transport à commander.

L'article 3 OITRV contient une définition légale de la notion de trafic local. Celui-ci « comprend des lignes servant à la desserte capillaire des localités. Une ligne sert à cette desserte lorsque les arrêts se trouvent, en règle générale, à moins de 1,5 km du point de liaison le plus proche avec le réseau supérieur des transports publics et que la distance entre les arrêts est courte ». En vertu de l'article 4, lettre a, OITRV, on entend par trafic régional de voyageurs « le transport de voyageurs à l'intérieur d'une région, y compris la desserte de base de localités, ainsi que le transport de voyageurs entre une région et des régions voisines, même étrangères ».

La loi ne dit cependant pas ce qu'il faut entendre par région. La Cst. se réfère tant aux régions de montagne²⁰ qu'aux régions périphériques²¹,

¹⁸ OITRV – RS 745.16.

¹⁹ Art. 1, let. b, OITRV.

²⁰ Art. 50 et 85 Cst.

²¹ Art. 85 Cst.

aux régions alpines²², aux régions économiquement menacées²³ ou encore aux diverses régions²⁴. L'OFS distingue les espaces de la politique régionale (les régions d'aménagement du territoire (RAT), les régions LIM²⁵, les zones économiques en redéploiement (ZER) et les régions transfrontalières) des régions d'analyse (les 7 grandes régions, les régions linguistiques, les régions à mobilité spatiale (régions MS), les agglomérations et les aires métropolitaines et les groupes de communes)²⁶. Il ressort ainsi d'une interprétation systématique de la notion de région au sens de la LTV qu'elle doit être distinguée de celle de l'agglomération, qui est plus étroite. Elle doit également l'être de celle du canton, qui désigne une collectivité de l'Etat fédéral dont les frontières sont juridiquement délimitées, soit, selon la terminologie de l'OFS, un « niveau géographique institutionnel »²⁷.

Par conséquent, il faut retenir que la notion de trafic régional au sens de la LTV est plus large que celle de trafic d'agglomération, car elle comprend aussi le trafic au sein d'espaces qui ne peuvent pas être assimilés à une agglomération au sens de la définition de l'OFS. A l'inverse, la notion de trafic local est trop limitée pour couvrir l'ensemble du trafic à l'intérieur d'une agglomération.

Il résulte de ce qui précède que les « transports en agglomération » – cette terminologie est utilisée à l'article 48a Cst. – comprennent à la fois des lignes qui relèvent du trafic local, commandées par les cantons ou les communes, et certaines lignes du trafic régional, commandées conjointement par la Confédération et les cantons. Les lignes d'importance nationale peuvent traverser une agglomération ou y avoir leur point de départ ou d'arrivée, mais elles ne sont pas commandées en fonction des besoins de mobilité au sein de l'agglomération. Nous les excluons, par conséquent, de la notion des transports d'agglomération.

22 Art. 84 Cst.

23 Art. 103 Cst.

24 Art. 175 Cst.

25 Régions désignées par la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne du 21 mars 1997, abrogée au 1^{er} janvier 2008.

26 www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/00.html.

27 www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/00.html.

Une partie importante du trafic d'agglomération est commandée conjointement par la Confédération et les cantons, ce qui implique une prise en charge à raison de 50 % par la Confédération des indemnités versées pour les coûts non couverts selon les comptes planifiés²⁸. En 2011, le montant global des indemnités versées par la Confédération et les cantons pour la commande du trafic régional s'est élevé à environ 1,9 milliard de francs²⁹.

Depuis la mise en œuvre de la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2 au 1^{er} juillet 2013, la LTV prévoit deux procédures de commande de l'offre du trafic régional, l'une avec et l'autre sans mise au concours³⁰.

La commande de l'offre sans mise au concours est la règle dans le secteur ferroviaire (art. 32, al. 3, LTV *a contrario*). Elle concerne ainsi notamment l'exploitation de tramways et de trains RER dans les agglomérations. Elle demeure également possible dans le secteur des bus, mais à titre exceptionnel seulement (art. 32, al. 2, LTV).

Lorsqu'une prestation de transport est commandée sans mise au concours, l'offre de transport et l'indemnité sont définies dans une convention de prestations écrite sur la base de comptes prévisionnels de l'entreprise de transport (art. 31a, al. 1, LTV). Les commanditaires peuvent en outre conclure une convention d'objectifs avec l'entreprise concernée, qui comprend des objectifs de prestations en termes de qualité, de quantité, de recettes et de coût que l'entreprise doit atteindre en un temps déterminé, avec un système de bonus-malus (art. 33 LTV). La procédure de commande sans mise au concours, qui a lieu tous les deux ans (art. 31b LTV), permet de concrétiser les prescriptions et de négocier les indemnités. Selon le message du Conseil fédéral, elle est « l'élément crucial lors de la définition de l'offre »³¹.

²⁸ Art. 28, al. 1, et 30, al. 1, LTV.

²⁹ NZZ du 11 décembre 2013 p. 12.

³⁰ Pour une présentation détaillée de la procédure de commande de l'offre de trafic régional, cf. MARKUS KERN, *Zwischen Effizienz – und Qualitätsbestrebungen: Die Vergabe von Transportleistungen im öffentlichen Personenverkehr in der EU und der Schweiz, Pratique juridique actuelle (PJA)* 2013 p. 1806 ss.

³¹ Message du Conseil fédéral relatif à la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2 du 20 octobre 2010, FF 2011 857, 879.

Depuis le 1^{er} juillet 2013, une procédure de mise au concours est en principe obligatoire pour la commande des prestations qui relèvent du transport régional de voyageurs par route (art. 32, al. 1, LTV et art. 27a OITRV), mais la loi prévoit de nombreuses exceptions et laisse une marge d'appréciation certaine aux autorités commanditaires (art. 32, al. 2, LTV). Dans le secteur des bus, la procédure de commande avec mise au concours était d'ailleurs déjà pratiquée avant la mise en œuvre de la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2, à titre facultatif toutefois et en application de dispositions légales rudimentaires³². Une mise au concours est également possible dans le secteur ferroviaire (art. 32, al. 3, LTV), mais il sied de souligner que la réglementation en vigueur est fondée sur les expériences acquises dans le secteur des bus et ne contient pas de règles spécifiques pour le transport ferroviaire, de sorte qu'elle paraît mal adaptée à la commande de ce dernier.

Les mises au concours font l'objet d'une planification préalable par les commanditaires, qui doit indiquer la date et les motifs de la mise au concours. A défaut, la prestation ne peut pas être mise au concours (art. 31c et 32, al. 2, let. c, LTV).

Si l'offre de transport est mise au concours, les commanditaires adjudgent la prestation de transport à l'entreprise qui soumet l'offre la plus avantageuse du point de vue économique, notamment en ce qui concerne la qualité et le prix (art. 32g, al. 1, LTV). Dès l'entrée en force de la décision d'adjudication, les commanditaires et l'entreprise concluent une convention d'adjudication qui fixe, sur la base de l'offre, la durée de validité, la prestation de transport, la qualité, les coûts, les recettes, les mécanismes d'adaptation et le contrôle (art. 32k LTV).

La prestation de transport est adjugée pour la durée prévue dans la mise au concours (art. 32g, al. 2, LTV). La durée de la concession doit correspondre à la durée de validité de la prestation de transport prévue dans la mise au concours. La durée de la concession est en principe de 10 ans. Elle peut être octroyée pour 25 ans au plus si l'amortissement des moyens d'exploitation l'exige (art. 15 OTV), ce qui peut notamment être le cas dans le secteur ferroviaire.

³² Message du Conseil fédéral (n. 31) p. 876.

La convention d'adjudication ne remplace pas la convention de prestations selon l'article 31a, alinéa 1, LTV mais complète celle-ci. Elle est établie sur la base de l'offre que l'entreprise de transport a présentée lors de la mise au concours et sert à fixer la collaboration à long terme entre les commanditaires et l'entreprise.

Les entreprises au bénéfice d'une convention d'adjudication peuvent en effet se prévaloir d'un droit à une commande (art. 21, al. 2, OITRV). En contrepartie, elles sont tenues de présenter une offre pour les lignes concernées (art. 16, al. 4, OITRV), ce qui donne lieu à la conclusion d'une convention d'offre valable pour une nouvelle période d'horaire.

La convention d'adjudication fixe les montants des indemnités pour les deux premières périodes d'horaire (soit une période initiale de 4 ans) et règle les adaptations en vue des années suivantes (art. 27m, al. 3, OITRV). Les résultats effectifs (calculs *a posteriori*) n'entraîneront pas, en règle générale, l'adaptation d'une convention d'adjudication. L'entreprise adjudicataire bénéficie ainsi d'une sécurité de planification pour une période de plusieurs années.

Lorsqu'une convention d'adjudication a été conclue entre les commanditaires et une entreprise de transport, la procédure de commande biennale, simplifiée, joue un rôle secondaire. Elle sert avant tout à la mise à jour de l'offre de transport. Le législateur a souhaité que la procédure de commande soit légère afin de stimuler le gain d'efficacité au niveau de l'économie administrative tant chez les commanditaires que chez les entreprises de transport³³.

On notera enfin que la procédure de mise au concours régie par les articles 32 et suivants LTV et 27 et suivants OITRV constitue une *lex specialis* par rapport aux règles de l'OMC et de la loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994³⁴, auxquelles elle déroge. Si le législateur a jugé le principe des mises au concours judicieux, il a cependant veillé à ne pas introduire des règles qui pourraient mettre en danger le système global des transports publics.

³³ Message du Conseil fédéral (n. 31) p. 879-880.

³⁴ LMP – RS 172.056.1.

2. *L'application de la loi fédérale sur le transport de voyageurs à la commande et l'indemnisation du trafic d'agglomération*

Comme exposé plus haut, la LTV et l'OITRV opèrent une distinction entre les prestations de transport d'importance locale, régionale ou nationale. Les dispositions qui régissent la commande des prestations de transport par la Confédération et les cantons ne traitent pas spécifiquement des transports d'agglomération, nonobstant l'importance quantitative de ces derniers.

Cela étant, la législation topique s'avère suffisamment souple pour permettre la commande et l'indemnisation des coûts non couverts des transports d'agglomération, en tenant compte de l'espace fonctionnel pertinent.

Premièrement, la définition légale de la notion de trafic régional à l'article 4, lettre a, OITRV confère une latitude d'appréciation aux autorités chargées de l'application de la LTV. D'une part, le trafic régional comprend à la fois le transport de voyageurs à l'intérieur d'une région et celui entre une région et des régions voisines, même étrangères. D'autre part, la définition légale du trafic régional renvoie à la notion de région. Comme nous l'avons relevé plus haut, cette dernière ne fait elle-même l'objet d'aucune définition légale, de sorte qu'il n'est pas possible d'en délimiter les frontières avec précision.

Pour ce motif, les transports de voyageurs au sein d'une agglomération pourront, pour autant qu'ils ne relèvent pas du trafic local au sens de l'article 3 OITRV, être attribués au trafic régional et commandés conjointement par la Confédération et les cantons.

Deuxièmement, la réglementation topique contient une série de règles de coordination qui s'appliquent lorsque l'espace fonctionnel concerné par une prestation de transport – à l'instar de celui d'une agglomération – ne coïncide pas avec celui d'un seul canton. Un devoir général de collaboration régional est ainsi imposé aux commanditaires et aux entreprises de transport par l'article 13 OITRV, qui stipule que « la Confédération, les cantons et les entreprises de transport créent des organisations adéquates pour coordonner à temps les offres sur le plan régional, pour veiller à leur intégration dans le trafic d'ordre supérieur et pour traiter les autres questions liées à la procédure de commande. Ils

entretiennent, en dehors de la procédure de commande également, des contacts permanents concernant le développement des offres. Les autres intéressés doivent être pris en compte de manière appropriée ». Selon l'article 12, alinéa 1, OITRV, l'OFT et les cantons exécutent la procédure de commande en commun et ils doivent coordonner leurs activités. L'article 12, alinéa 2, OITRV précise que pour chaque ligne, les commanditaires doivent s'entendre sur un canton qui dirige la procédure de commande. Lorsque la procédure de commande implique une mise au concours d'une ligne qui concerne plusieurs cantons, l'article 27*d* OITRV exige qu'un canton, désigné avant la mise au concours, soit chargé de la procédure. Ce devoir de coordination s'étend également à la planification de la mise au concours (art. 31*c*, al. 2, LTV).

Troisièmement, différentes dispositions de la LTV et de l'OITRV permettent de déroger au principe de la territorialité en faveur de la coopération transfrontalière. Ces dispositions revêtent une importance particulière pour les transports au sein d'agglomérations transfrontalières. L'article 32*a* LTV traite spécifiquement de la mise au concours de prestations de transport avec sections de ligne dans des pays voisins. Il est fréquent que le droit d'un Etat voisin soumette l'exploitation de la section d'une ligne transfrontalière sise dans cet Etat à un appel d'offres obligatoire. Or, lorsqu'une autre entreprise de transport est retenue pour l'exploitation de la section étrangère d'une ligne transfrontalière que pour sa section suisse, tant sa faisabilité technique et juridique que sa survie économique peuvent être mises en cause. Pour éviter ces problèmes, l'article 32*a*, alinéa 1, LTV prévoit que les mises au concours de prestations de transport qui comprennent des sections de ligne dans des pays voisins sont coordonnées avec la procédure de mise au concours de l'Etat concerné. L'alinéa 2 de cette disposition autorise le Conseil fédéral à régler la mise au concours des prestations de ce type en passant des conventions avec les pays voisins. En l'absence d'une telle convention, l'OFT peut, en application de l'article 32*a*, alinéa 3, LTV, renoncer à une mise au concours et commander la prestation à l'entreprise qui a obtenu l'adjudication pour la section de ligne située dans le pays voisin lors de la procédure de mise au concours.

Au titre des dispositions en faveur de la coopération transfrontalière, y compris dans les agglomérations transfrontalières, l'on peut également

citer l'article 29, alinéa 2, LTV, en vertu duquel la Confédération peut accorder des allègements aux entreprises étrangères qui exploitent peu de lignes en Suisse. Enfin, selon l'article 6, alinéa 1, lettre c, OITRV, la Confédération et les cantons peuvent même indemniser ensemble une offre de trafic régional de voyageurs d'une section de ligne située à l'étranger, à condition que cette offre serve surtout au trafic suisse.

Dans l'ensemble, la LTV et l'OITRV permettent donc une prise en compte adéquate des transports d'agglomération, parfois en dérogation au principe de la territorialité, nonobstant le fait qu'ils ne soient pas spécifiquement visés par la loi.

C. L'aide accordée par la Confédération au trafic d'agglomération

En acceptant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) lors de la votation du 28 novembre 2004, le peuple et les cantons ont attribué une nouvelle tâche à la Confédération: celle de financer des « mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations » (art. 86, al. 3, let. b^{bis}, Cst.), en utilisant pour cela une partie des recettes de l'impôt à la consommation sur tous les carburants à l'exception du kérosène et les recettes nettes de la redevance pour l'utilisation des routes nationales.

Contrairement à la législation sur la commande et l'indemnisation de l'offre de transport, la législation sur les infrastructures de transport se réfère ainsi explicitement aux transports d'agglomération. Partant du constat que les agglomérations génèrent un volume de trafic aussi bien routier que ferroviaire nettement plus intense que le reste du territoire suisse, et qu'elles subissent l'essentiel des problèmes de circulation³⁵, le législateur a en effet considéré que « les villes et les agglomérations ont urgemment besoin d'infrastructures routières et ferroviaires pour améliorer leurs systèmes de transports, sachant qu'un trafic d'agglomération

³⁵ Message du Conseil fédéral relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015 du 26 février 2014, FF 2014 2433, 2443.

efficace améliore la qualité de vie de la population et renforce l'attrait de la place économique »³⁶.

Avec l'adoption de l'article 86, alinéa 3, Cst., le cofinancement des infrastructures nécessaires au trafic d'agglomération est devenu une tâche durable pour la Confédération. La disposition règle à la fois les compétences de la Confédération et le financement de cette tâche au niveau fédéral, ceci de manière non limitée dans le temps. Selon la RPT, la Confédération doit allouer au moins 30 à 40 millions de francs par an au financement du trafic d'agglomération³⁷.

A cela s'ajoute un financement extraordinaire, fondé sur la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, du 6 octobre 2006³⁸, qui porte, pendant une période limitée de 20 ans, le montant de l'aide fédérale à 300 millions de francs par an³⁹.

La procédure applicable au versement de l'aide fédérale est fixée au chapitre 4 de la LUMin, auquel renvoie l'article 7, alinéa 2, LFIInfr.

1. *La loi fédérale sur le fonds d'infrastructure*

La LFIInfr est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Le fonds d'infrastructure qu'elle instaure alloue sur 20 ans un montant total de 20,8 milliards de francs pour des travaux effectués dans les quatre domaines suivants (art. 1, al. 2, LFIInfr): l'achèvement du réseau des routes nationales (8,5 milliards de francs); la suppression des goulets d'étranglement chroniques dans le réseau des routes nationales (5,5 milliards de francs); l'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et dans les agglomérations (6 milliards de francs) et la contribution au maintien de la qualité des routes principales dans les régions de mon-

³⁶ Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), *Arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015, Rapport pour la consultation*, Berne 2013, p. 6; message du Conseil fédéral (n. 35) p. 2440.

³⁷ Rapport du DETEC (n. 36) p. 24.

³⁸ LFIInfr – RS 725.13.

³⁹ Rapport du DETEC (n. 36) p. 24.

tagne et les régions périphériques (0,8 milliard de francs). L'amélioration des infrastructures du trafic d'agglomération ne constitue ainsi qu'un volet des mesures soutenues par le fonds d'infrastructure.

Le principe de base ressort de l'article 7, alinéa 5, LFIInfr: les contributions fédérales en faveur des infrastructures routières et ferroviaires ainsi que celles de la mobilité douce sont apportées, pour autant qu'elles soient situées dans une ville ou dans une agglomération et qu'elles contribuent à faciliter le trafic dans de tels espaces. Lorsqu'une contribution fédérale est versée, elle couvre entre 30 et 50 % des coûts d'un projet d'agglomération (art. 22 OUMin).

Par arrêté fédéral du 4 octobre 2006⁴⁰, l'Assemblée fédérale a désigné les projets du trafic d'agglomération qui étaient considérés urgents et prêts à être réalisés, à la condition que leur réalisation soit commencé à la fin 2008 au plus tard (art. 7, al. 1, LFIInfr). A ce titre, 23 projets ont été retenus, parmi lesquels on compte, par exemple, la *Durchmesserlinie* à Zurich, le tramway Berne Ouest, le métro M2 à Lausanne ou encore la liaison ferroviaire CEVA et les tramways Cornavin – Meyrin – CERN et Onex – Bernex dans le canton de Genève. Un montant de 2,56 milliards de francs a été libéré pour ces projets urgents.

Par arrêté fédéral du 21 septembre 2010⁴¹, l'Assemblée fédérale a libéré 1,51 milliard de francs pour le programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011. Les projets qui avaient alors été retenus sont désignés comme ceux de la première génération du programme de cofinancement de projets d'agglomération.

La libération des crédits par l'Assemblée fédérale intervient en effet par étapes quadriennales (art. 7, al. 4, LFIInfr), chaque étape constituant une génération de projets⁴².

Sur les 6 milliards de francs du crédit total, 4,07 milliards ont ainsi déjà été libérés pour les projets urgents et les projets d'agglomération de première génération. Le solde à disposition jusqu'à l'échéance du fonds s'élève, par conséquent, à 1,93 milliard de francs.

⁴⁰ FF 2007 8019.

⁴¹ FF 2010 6293.

⁴² Message du Conseil fédéral (n. 35) p. 2442.

Or, en juin 2012, 41 projets d'agglomération de deuxième génération ont été soumis pour examen à l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Leurs coûts d'investissements réunis avoisinent un montant de 20 milliards de francs, ce qui supposerait des contributions fédérales à hauteur de 6 à 10 milliards de francs si tous les projets étaient mis au bénéfice d'un cofinancement fédéral selon les articles 17a, alinéa 1, LUMin et 22 OUMin, soit un montant trois à cinq fois supérieur aux fonds disponibles⁴³.

Par conséquent, seuls les mesures présentant un très bon rapport coût-utilité et qui seront vraisemblablement prêtes à être réalisées et financées dans les quatre ans qui suivront l'entrée en vigueur du prochain arrêté fédéral libérant des moyens du fonds d'infrastructure seront retenues. Le Conseil fédéral a proposé au Parlement de libérer 1,68 milliard de francs au titre des projets d'agglomération de deuxième génération, ce qui laisserait un solde de quelque 0,25 milliard de francs pour les projets de trafic d'agglomération de troisième et de quatrième génération⁴⁴.

Le message du Conseil fédéral souligne à ce propos que malgré la fixation de priorités très strictes par la Confédération, ce solde ne pourra de loin pas couvrir les besoins futurs déjà connus aujourd'hui en matière de cofinancement du trafic d'agglomération. Le cofinancement à long terme et non limité dans le temps du trafic d'agglomération dépend donc d'une mise à disposition de moyens supplémentaires⁴⁵.

Dès le 1^{er} janvier 2016, une partie de ces moyens proviendra du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) instauré par la loi fédérale sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire⁴⁶. Les mesures des projets d'agglomération concernant les chemins de fer seront alors financées via le FIF⁴⁷.

⁴³ Message du Conseil fédéral (n. 35) p. 2452.

⁴⁴ Message du Conseil fédéral (n. 35) p. 2450.

⁴⁵ Message du Conseil fédéral (n. 35) p. 2450 et 2452.

⁴⁶ *Supra* n. 16.

⁴⁷ Rapport du DETEC (n. 36) p. 24.

Par ailleurs, le Conseil fédéral propose la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) qui, par analogie avec le FIF, serait un fonds non limité dans le temps⁴⁸.

2. *La loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière*

La procédure applicable à l'octroi de l'aide accordée au trafic d'agglomération est régie par les articles 17a à 17d LUMin (art. 7, al. 2, LFIInfr).

Le législateur a conféré au Conseil fédéral la tâche de désigner les villes et les agglomérations ayant droit à des contributions, en fonction de la définition de l'OFS et après consultation des cantons (art. 17b, al. 2, LUMin). Celui-ci a adopté une liste des villes et agglomérations ayant droit à des contributions à l'annexe 4 de l'OUMin (art. 19, al. 1, OUMin), chaque agglomération étant composée de plusieurs communes. A l'instar des agglomérations de Bâle, Schaffhouse, Heerbrugg, Buchs, Arbon-Rorschach, Kreuzlingen, Lugano, Chiasso-Mendrisio, La Chaux-de-Fonds – Le Locle et Genève, ces agglomérations comprennent parfois des communes de pays voisins. L'article 17a, alinéa 2, LUMin dispose en effet que des contributions fédérales peuvent également être versées pour financer les mesures prises en faveur du trafic d'agglomération à l'étranger dans les régions frontalières.

Les cantons qui souhaitent bénéficier des contributions fédérales doivent désigner ou créer des organismes responsables, constitués selon le droit cantonal (art. 17b, al. 1, LUMin). Ces organismes responsables, composés en général d'un ou de plusieurs cantons, ainsi que d'autres collectivités (communes ou collectivités étrangères), planifient et réalisent le projet d'agglomération et en garantissent le caractère obligatoire (art. 23 OUMin). Chaque projet d'agglomération comprend une analyse de la situation actuelle et future des transports, de l'urbanisme et du paysage dans l'agglomération et présente une vision vers laquelle tendre. Il met en évidence les interventions nécessaires et des stratégies partielles coordonnées entre elles d'où découlent des mesures, infrastructurelles ou

⁴⁸ Message du Conseil fédéral (n. 35) p. 2450; cf. également NZZ du 30 avril 2014 p. 10.

non, dans les domaines de l'urbanisation, des transports (tous modes de transport confondus) et du paysage⁴⁹.

La demande de contribution fédérale doit être transmise avec le projet d'agglomération concerné à l'ARE (art. 20 OUMin). Ce dernier examine alors si les infrastructures de transport projetées rendent plus efficace et plus durable le système global des transports dans la ville ou l'agglomération concernée (art. 17a, al. 1, LUMin). Il vérifie notamment si les conditions de l'article 17c, lettre a à d, LUMin sont remplies. En particulier, les mesures d'un projet d'agglomération doivent s'inscrire dans une planification globale des transports et être harmonisées avec les réseaux de transport de hiérarchie supérieure et avec le développement de l'urbanisation tel qu'il est fixé par les plans directeurs cantonaux (let. a); les projets doivent respecter les plans directeurs cantonaux (let. b); le financement résiduel des investissements pour les projets prévus, non pris en charge par la Confédération, doit être dûment garanti et les charges inhérentes à l'exploitation et à l'entretien doivent être supportables (let. c) et les investissements pour les projets prévus doivent avoir un effet global positif (let. d).

Si le projet est retenu, le DETEC conclut un accord sur les prestations avec l'organisme responsable. Cet accord comprend des mesures qui touchent aux infrastructures ferroviaires et routières cofinancées par la Confédération, des prestations entièrement assumées par l'agglomération ainsi que des mesures non cofinancées dans les domaines des transports et de l'urbanisation. Les points suivants doivent notamment être réglés dans les accords sur les prestations: mesures et ensemble de mesures à prendre, calendrier, contribution fédérale, exigences liées aux rapports, compétences et responsabilités, modalités d'adaptation, réglementation en cas de violation de l'accord et durée de la validité (art. 24, al. 2, OUMin)⁵⁰. En fonction de l'efficacité globale du projet d'agglomération (art. 17d, al. 2, LUMin), la participation fédérale varie entre 30 et 50 % des frais imputables et dûment attestés, dans les limites du montant maximum fixé par l'Assemblée fédérale (art. 22 OUMin).

⁴⁹ Message du Conseil fédéral (n. 35) p. 2442.

⁵⁰ Message du Conseil fédéral (n. 35) p. 2474.

S'appuyant sur l'accord sur les prestations, l'OFT (pour les projets urgents, les projets de transports ferroviaires et de transports publics) ou l'ARE conclut une convention de financement avec l'organisme responsable qui fixe les modalités de paiement pour les mesures de construction prêtes à être réalisées (art. 24, al. 4, OUMin).

Le premier bilan tiré de l'aide accordée par la Confédération au financement des infrastructures du trafic d'agglomération est positif. Au-delà des projets d'infrastructure réalisés ou en cours de réalisation, l'obligation de constituer des organismes responsables et de présenter des projets d'agglomération qui portent aussi sur des projets à réaliser sans la participation de la Confédération semble pousser les différents acteurs concernés à une meilleure collaboration: « Le cofinancement du trafic d'agglomération par la Confédération a notamment contribué à une coordination par-delà les limites communales, cantonales et même nationales et à l'élaboration et à la défense communes de plans d'aménagement et de transports harmonisés »⁵¹.

III. Les transports d'agglomération en droit genevois

Le droit fédéral fait dépendre le cofinancement des infrastructures du trafic d'agglomération de la constitution préalable d'organismes responsables, chargés de planifier et de réaliser les projets d'agglomération de manière coordonnée. Ces organismes sont constitués selon le droit cantonal (art. 17*b*, al. 1, LUMin et art. 23 OUMin). Par ailleurs, les cantons sont notamment responsables pour les routes cantonales et communales et doivent veiller, à côté de la Confédération, « à ce qu'une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit proposée dans toutes les régions du pays » (art. 81*a* (nouveau), al. 1, Cst.).

Il est dès lors intéressant de se pencher sur la prise en compte des transports d'agglomération par le droit cantonal également. Nous le faisons ici à l'exemple du droit du canton de Genève, dont la capitale forme le centre d'une agglomération qui s'étend non seulement dans le canton de

⁵¹ Rapport du DETEC (n. 36) p. 23.

Vaud, mais qui comprend également des communes des départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie⁵².

A. La Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

Le peuple genevois a récemment procédé à une révision totale de sa Constitution du 24 mai 1847. La nouvelle Constitution de la République et canton de Genève, adoptée le 14 octobre 2012, est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013⁵³.

Celle-ci accorde une place importante à la collaboration avec les collectivités voisines du canton et charge les autorités genevoises de poursuivre une politique régionale qui vise le développement durable, équilibré et solidaire de la région franco-valdo-genevoise (voir notamment les art. 145, 136, al. 1, 144, al. 2, et 163, al. 2, Cst./GE).

⁵² Selon l'annexe 4 à l'OUMin, l'agglomération de Genève comprend les *communes suisses* suivantes: Arnex-sur-Nyon, Arzier, Bassins, Bogis-Bossey, Borex, Chavannes-de-Bogis, Chavannes-des-Bois, Chésereux, Coinsins, Commugny, Coppet, Crans-près-Céligny, Crassier, Duillier, Eysins, Founex, Genolier, Gingins, Givrins, Gland, Grens, Mies, Nyon, Prangins, La Rippe, Saint-Cergue, Signy-Avenex, Tannay, Trélex, Le Vaud, Vich, Dully, Aire-la-Ville, Anières, Avusy, Bardonnex, Bellevue, Bernex, Carouge (GE), Cartigny, Céligny, Chancy, Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Choulex, Collex-Bossy, Collonge-Bellerive, Cologny, Confignon, Corsier (GE), Genève, Genthod, Le Grand-Saconnex, Gy, Hermance, Jussy, Laconnex, Lancy, Meinier, Meyrin, Onex, Perly-Certoux, Plan-les-Ouates, Pregny-Chambésy, Presinge, Puplinge, Satigny, Soral, Thônex, Troinex, Vandœuvres, Vernier, Versoix et Veyrier. Les *communes étrangères* suivantes font également partie de l'agglomération de Genève: Gex, Messery, Echenevex, Grilly, Chens-sur-Léman, Cessy, Douvaine, Crozet, Sauvigny, Versonnex, Ballaison, Ségny, Bons-en-Chablais, Chevry, Loisin, Ornex, Veigy-Foncenex, Prévessin-Moëns, Sergy, Saint-Genis-Pouilly, Thoiry, Machilly, Ferney-Voltaire, Saint-Cergues, Saint-Jean-de-Gonville, Juvigny, Cranves-Sales, Ville-la-Grand, Lucinges, Ambilly, Annemasse, Vétraz-Monthoux, Gaillard, Fillinges, Bonne, Etrembières, Monnetier-Mornex, Arthaz-Pont-Notre-Dame, Reignier, Nangy, Bossey, Marcel-laz, Saint-Julien-en-Genevois, Collonges-sous-Salève, Viry, Archamps, Feigères, Valleiry, Neydens, Pers-Jussy, Beaumont, Vers, Présilly, Andilly, Jonzier-Epagny, Saint-Blaise et Divonne-les-Bains.

⁵³ Cst./GE – RS/GE A 2 00. Des informations sur la révision totale de la Constitution cantonale sont disponibles sur le site www.ge.ch/constitution/contexte.asp.

La notion d'agglomération est utilisée à trois reprises dans le texte de la nouvelle Constitution genevoise. D'abord à l'article 163, alinéa 1, Cst./GE, qui dispose que l'Etat veille à ce que l'aménagement du territoire respecte les principes d'une agglomération compacte, multipolaire et verte. Ensuite aux articles 191 et 192 Cst./GE, qui figurent dans la section 8 du chapitre III de la Constitution qui traite de la mobilité.

L'article 190 Cst./GE, qui ouvre cette section, énonce les principes. L'Etat doit élaborer une politique globale de la mobilité en coordonnant les politiques de l'aménagement, de l'énergie, de la protection de l'environnement et de la circulation. L'accent est mis sur la complémentarité des différents modes de transport, la nouvelle Constitution garantissant même, comme c'était d'ailleurs déjà le cas de l'ancienne Constitution, « la liberté individuelle du choix du mode de transport » (art. 190, al. 3, Cst./GE).

Selon l'article 191 Cst./GE, l'Etat a pour tâche de développer le réseau des transports publics et l'offre, non seulement sur son territoire mais au niveau de l'agglomération. La gestion des transports publics est confiée à un établissement autonome de droit public. Il s'agit, *de lege lata*, des Transports publics genevois (TPG) instaurés par la loi sur les Transports publics genevois du 21 novembre 1975⁵⁴.

L'article 192 Cst./GE charge le canton de planifier à long terme et de réaliser les infrastructures nécessaires au développement de l'agglomération. La disposition vise tant les voies de communication que les infrastructures de transport public et de mobilité douce. Là encore, le constituant de 2012 a reconnu que l'espace fonctionnel à prendre en compte ne se limite plus, de nos jours, au territoire cantonal⁵⁵.

⁵⁴ LTPG/GE – RS/GE H 1 55.

⁵⁵ A titre de comparaison, l'art. 160B, al. 1, aCst./GE était libellé comme suit: « Le réseau routier des communes et du canton est conçu et organisé, dans les limites du droit fédéral, de manière à assurer un équilibre entre les divers modes de transport. Il doit répondre aux besoins de mobilité de la population, des entreprises et des visiteurs par une bonne accessibilité de l'agglomération urbaine et de l'ensemble du territoire cantonal ».

B. La loi sur le réseau des transports publics du 17 mars 1988

Les objectifs que s'est fixé le législateur genevois en matière de transports publics sont inscrits dans la loi sur le réseau des transports publics du 17 mars 1988⁵⁶. Celle-ci dispose à son article premier que l'ensemble des modes de transports collectifs et semi-collectifs est organisé de manière à offrir un réseau complet au service des déplacements des personnes à l'intérieur du canton et avec les régions voisines.

Le réseau des transports publics, dont l'étendue envisagée à l'horizon 2030 est décrite à l'article 4 LRTP/GE – il s'agit d'une norme à caractère programmatique – doit ainsi couvrir l'ensemble de l'agglomération. Les contours de cette dernière ne sont pas précisés dans la loi. La LRTP/GE renvoie cependant, à son article 4, alinéa 1, au projet d'agglomération 2012 et au plan directeur cantonal, et énumère les mesures concrètes qui devront permettre d'améliorer la desserte urbaine, régionale et transfrontalière de l'agglomération d'ici 2030⁵⁷. Par ailleurs, le tracé des transports régionaux ferroviaires et des lignes de tramways planifiées est défini par le schéma directeur du réseau sur rail, annexé à la LRTP/GE (art. 4, al. 2, LRTP/GE). Le périmètre de l'agglomération peut donc être déduit des différentes mesures inscrites dans la loi.

S'agissant plus particulièrement des transports régionaux ferroviaires, l'article 4, alinéa 1, lettre a, LRTP/GE dispose que « la desserte régionale et transfrontalière de l'agglomération par chemin de fer est développée, notamment par la réalisation du raccordement Cornavin – Annemasse via La Praille – les Eaux-Vives et des aménagements d'infrastructure nécessaires pour une exploitation optimale d'un réseau ferroviaire express régional (RER), [...] en étroite concertation avec les autorités compétentes suisses et françaises, notamment dans le cadre du projet d'agglomération ». Le futur réseau RER sera ainsi transfrontalier.

S'agissant du réseau de tramways, la LRTP/GE prévoit son développement en plusieurs étapes. La première, qui portait sur plusieurs projets

⁵⁶ LRTP/GE – RS/GE H 1 50.

⁵⁷ L'art. 4 LRTP/GE a été modifié le 8 novembre 2013. La nouvelle teneur de la disposition, actualisant les différentes mesures envisagées pour renforcer le réseau des transports publics, est entrée en vigueur le 18 janvier 2014.

sur le territoire cantonal, a déjà été achevée. La seconde, dont la réalisation est en cours, prévoit d'autres mesures sur le territoire cantonal mais également des extensions dans les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie. Ainsi, il est prévu de prolonger « la ligne de tramway desservant les Palettes en passant par les Cherpines jusqu'à la frontière franco-suisse à Perly, et sous maîtrise d'ouvrage française jusqu'à Saint-Julien » (art. 4, al. 1, let. b, ch. 3, let. c, LRTP/GE). La loi stipule aussi « le prolongement de la ligne de tramway Cornavin – Meyrin – CERN jusqu'à la frontière franco-suisse, et sous maîtrise d'ouvrage française, jusqu'à Saint-Genis » (art. 4, al. 1, let. b, ch. 3, let. d, LRTP/GE) ainsi que « le raccordement de la ligne de tramway de Moillesulaz à son prolongement de Gaillard jusqu'au centre d'Annemasse, réalisé sous maîtrise d'ouvrage française » (art. 4, al. 1, let. b, ch. 3, let. e, LRTP/GE).

La loi prévoit en outre l'étude d'autres extensions possibles du réseau de tramway (art. 4, al. 1, let. b, ch. 4, LRTP/GE), une adaptation et amélioration des lignes de transports publics sur pneus (art. 4, al. 1, let. c, LRTP/GE), la mise en place de transports semi-collectifs dans les situations où l'exploitation de lignes régulières n'est pas adéquate (art. 4, al. 1, let. d, LRTP/GE) et des mesures d'accompagnement (art. 4, al. 1, let. e, LRTP/GE).

Ces différentes mesures ont un coût. L'article 9 LRTP/GE fixe le montant des investissements cantonaux nécessaires au financement des infrastructures nouvelles du réseau sur rail à écartement métrique et des projets de trolleybus prévus à l'article 4 de la loi. L'article 9, alinéa 1, lettre d, LRTP/GE rappelle que des subventions fédérales issues du trafic d'agglomération peuvent être obtenues, conformément à la loi sur les infrastructures de transport issues du projet d'agglomération franco-valdo-genevois du 27 janvier 2011⁵⁸.

C. Le volet transport du projet d'agglomération franco-valdo-genevois

La mise en œuvre des objectifs en matière de transports d'agglomération qui sont inscrits dans la Cst./GE et la LRTP/GE est concrétisée par

⁵⁸ LITAgglo/GE – RS/GE H 1 70.

d'autres normes, notamment la Convention instituant le Groupement local de coopération transfrontalière «Projet d'agglomération franco-valdo-genevois», en vue d'en assurer la gouvernance, du 1^{er} décembre 2011⁵⁹, et la LITAgglo/GE⁶⁰.

La CAgglo est une convention de coopération transfrontalière au sens de l'accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités et organismes publics locaux du 23 janvier 1996⁶¹. Elle a été adoptée dans le cadre du Comité régional franco-genevois (CRFG) et signée par les cantons de Genève et de Vaud, le Conseil régional du district de Nyon et la Ville de Genève, d'une part, et la région Rhône-Alpes, le Conseil général de l'Ain, le Conseil général de la Haute-Savoie et l'Association régionale de coopération du Genevois (ARC) syndicat mixte, d'autre part. Elle a notamment pour objet d'associer tous les partenaires concernés par la réalisation du projet d'agglomération franco-valdo-genevois⁶² et d'instituer un organisme de coopération transfrontalière permettant de renforcer la gouvernance du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (art. 1 CAgglo).

La CAgglo est divisée en trois parties. La première partie (art. 1 à 4 CAgglo) fixe l'objet de la convention et les engagements des parties. La seconde partie (art. 5 à 29 CAgglo) institue un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) au sens de l'article 11 de l'accord de Karlsruhe, dénommé «GLCT Projet d'agglomération franco-valdo-

⁵⁹ CAgglo – RS/GE A 1 13.

⁶⁰ Il doit être précisé à cet endroit que de nombreuses autres lois cantonales régissent bien entendu des questions liées à la mobilité, à l'instar de la LTPG/GE, de la loi sur le développement des infrastructures ferroviaires (LDIF/GE – RS/GE H 1 60), de la loi sur la Compagnie générale de navigation sur le Lac Léman (LCGN/GE – RS/GE H 2 10) et de la loi sur les routes (LRoutes/GE – RS/GE L 1 10).

⁶¹ Accord de Karlsruhe – RS/GE A 1 11; pour une présentation de l'accord de Karlsruhe, cf. TOBIAS ZELLWEGER, *Les transports collectifs de personnes dans l'agglomération franco-genevoise: Etude de droit transfrontalier*, Genève/Zurich/Bâle 2008, p.127 ss.

⁶² Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois a été lancé en 2004, dans le contexte de la «politique des agglomérations» de la Confédération suisse et de la politique de la «coopération métropolitaine» de l'Etat français, et a pour objet une prise en compte coordonnée des diverses problématiques du territoire. Pour plus d'informations sur le projet d'agglomération, cf. www.grand-geneve.org.

genevois » et en arrête les statuts. La troisième partie (art. 30 CAgglo) règle l'entrée en vigueur, la durée et la dénonciation de la convention.

Les signataires de la CAgglo prennent notamment l'engagement de mettre en œuvre, dans le cadre de leurs compétences et sur leur territoire respectif, les décisions prises dans le cadre du GLCT Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, et de mettre à disposition les moyens nécessaires à leur exécution (art. 2 CAgglo). Cet engagement des parties est essentiel à la mise en œuvre du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, dès lors que le GLCT Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, constitué sous la forme d'une corporation de droit public suisse (art. 9, al. 1, CAgglo), « n'assure pas de maîtrise d'ouvrage, de réalisation d'infrastructures ou d'exploitation directe » (art. 6, al. 2 *in fine*, CAgglo). Il appartient donc aux parties membres de la CAgglo d'exécuter ces différentes tâches.

Simultanément à la conclusion de la CAgglo, le canton de Genève a adopté la LITAgglo/GE. Celle-ci a pour but de mettre en œuvre la réalisation sur le territoire cantonal genevois des mesures d'infrastructure issues du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (art. 1 LITAgglo/GE). Elle stipule que l'ensemble des mesures concernant le projet d'agglomération franco-valdo-genevois, partie transport et urbanisation, tranche A, fait l'objet d'un accord sur les prestations entre le canton de Genève et la Confédération, au sens de l'article 24 OUMin (art. 2, al. 1, LITAgglo/GE).

Cette réglementation est conforme aux prescriptions du droit fédéral. Le GLCT Projet d'agglomération franco-valdo-genevois a pour mission de réaliser, d'organiser et de gérer le lancement des études et démarches nécessaires à la réalisation du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, soit « la planification et la réalisation des projets d'agglomération » qui, selon l'article 23, alinéa 1, OUMin, « sont du ressort des organismes responsables ». Depuis l'entrée en vigueur de la CAgglo le 1^{er} octobre 2012, le GLCT Projet d'agglomération franco-valdo-genevois constitue donc l'organisme responsable au sens de l'article 17*b*, alinéa 1, LUMin et de l'article 23 OUMin. En application de l'article 17*b*, alinéa 1 première phrase, LUMin, les contributions de la Confédération en faveur du trafic d'agglomération sont cependant versées aux cantons, « à l'intention des organismes responsables ».

En l'occurrence, alors que selon l'article 24 OUMin, un accord sur les prestations ainsi qu'une convention de financement doivent être conclus entre l'office fédéral compétent et l'organisme responsable, les contributions fédérales en faveur du trafic de l'agglomération franco-valdo-genevoise (projet d'agglomération 1^{re} génération) sont versées en vertu de l'accord sur les prestations conclu les 22 et 23 novembre 2010 et le 30 mars 2011 entre les cantons de Genève et de Vaud, d'une part, et la Confédération, soit pour elle le DETEC, d'autre part⁶³. Lors de la signature de l'accord sur les prestations, le GLCT Projet d'agglomération franco-valdo-genevois n'avait en effet pas encore été créé. Dès lors que ce GLCT est désormais l'organisme responsable au sens de l'article 23 OUMin et qu'il revêt la forme d'une corporation de droit public suisse, nous sommes de l'avis que le prochain accord sur les prestations portant sur les mesures du projet d'agglomération de deuxième génération devra, en vertu de l'article 24, alinéa 1, OUMin, être conclu avec le GLCT Projet d'agglomération franco-valdo-genevois plutôt qu'avec les deux cantons membres de celui-ci.

D. L'autorité organisatrice des transports du canton de Genève

Au sein du canton de Genève, l'autorité chargée de la mise en œuvre des options stratégiques en matière de mobilité est le Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA), agissant par la Direction générale de la mobilité (DGM) et désigné par le règlement d'exécution de la loi sur le réseau des transports publics du 6 novembre 2002⁶⁴ comme « autorité organisatrice des transports » (art. 9, al. 1 et 2, RRTP/GE). Cette autorité, tenue de collaborer étroitement d'une part avec les autorités organisatrices du canton de Vaud et de la France voisine et d'autre part avec le département de l'urbanisme, est notamment chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des contrats de prestations et conventions avec les opérateurs de transport (art. 9, al. 2 et 3, RRTP/GE). En d'autres termes, il lui incombe de commander le trafic d'intérêt local et, conjointement avec la Confédération, le trafic

⁶³ www.grand-geneve.org/sites/default/files/fichiers/projet-agglomeration1/accordslaccord-prestations-geneve-pa2007.pdf.

⁶⁴ RRTP/GE – RS/GE H 1.50.01.

d'intérêt régional en vertu des dispositions de la LTV (voir aussi les art. 1, al. 7, LTPG/GE, art. 2 et 3, al. 1, LCGN et art. 3, al. 2, LRTP/GE). L'autorité organisatrice des transports agit en tant que répondant du canton auprès de l'OFT (art. 9, al. 4, RRTP/GE).

L'autorité organisatrice des transports est en outre responsable de la préparation du Plan régional des déplacements ainsi que du Plan directeur du réseau des transports publics.

IV. La planification, la coordination et l'organisation des transports d'agglomération

Les différentes collectivités membres d'une agglomération – il s'agira de cantons et de communes suisses et parfois de collectivités territoriales étrangères – doivent collaborer afin de planifier, de coordonner et d'organiser les transports au sein de celle-ci. Cette collaboration relève de la coopération intercommunale⁶⁵ régie par le droit cantonal lorsque l'agglomération ne dépasse pas les frontières d'un canton. Elle s'inscrit dans le cadre du fédéralisme coopératif⁶⁶ lorsque plusieurs cantons sont concernés et elle recourt aux instruments de la coopération transfrontalière⁶⁷ lorsque le périmètre d'une agglomération dépasse les frontières helvétiques.

Le point de départ sera toujours le constat que l'espace fonctionnel concerné ne correspond pas à celui d'une seule collectivité publique⁶⁸. Les solutions retenues sont variées et les cas d'application nombreux. Nous n'aspérons ici pas à une présentation systématique et exhaustive de la coopération entre collectivités publiques en matière de planification,

⁶⁵ KRAEMER (n. 5) p. 58; THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, Genève/Zurich/Bâle 2011, nos 167 et 985.

⁶⁶ TOBIAS JAAG, *Kooperativer Föderalismus – Verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat*, PJA 2013 p. 774 ss; PIERRE MOOR, ALEXANDRE FLÜCKIGER, VINCENT MARTENET, *Droit administratif, Vol. 1: les fondements*, Berne 2012, p. 269 ss; VINCENT MARTENET, *La conclusion des conventions internationales et inter-cantoniales au regard de la séparation des pouvoirs, spécialement dans le canton de Genève*, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBL)* 2011 p. 173 ss.

⁶⁷ ZELLWEGER (n. 60) p. 102 ss.

⁶⁸ KRAEMER (n. 5) p. 49-50.

de coordination et d'organisation des transports d'agglomération. Les quelques exemples présentés ci-après le sont à titre illustratif.

Que la coopération relève de la coopération intercommunale, intercantonale ou transfrontalière, il peut être distingué entre les formes de coopération qui se limitent à une coordination entre collectivités publiques, d'une part, et celles qui prévoient un transfert de compétences en faveur d'une nouvelle institution commune à ces collectivités, d'autre part⁶⁹. Lorsque la coopération se limite à la coordination, les représentants des collectivités se rencontrent à des intervalles réguliers afin d'échanger des informations et de coordonner leurs décisions. Si des décisions communes sont prises, elles ne sont pas contraignantes et ont simplement une valeur consultative. En revanche, lorsqu'un transfert de compétences a lieu en faveur d'une institution commune aux collectivités membres d'une agglomération, les décisions prises par cette institution sont contraignantes et opposables aux collectivités membres.

A. La planification, la coordination et l'organisation des transports dans les agglomérations nationales

1. La coopération intercommunale dans le domaine des transports d'agglomération

Lorsque le territoire d'une agglomération ne dépasse pas les frontières cantonales et ne recouvre qu'une partie du territoire cantonal, le niveau le mieux adapté pour planifier, coordonner et organiser les transports d'agglomération est le niveau intercommunal. La collaboration entre les différentes collectivités publiques membres de l'agglomération prendra alors la forme de la coopération intercommunale, régie par le droit cantonal⁷⁰. Elle peut passer par un simple contrat de droit public ou impliquer la création de structures intercommunales.

A ce titre, il est intéressant de mentionner l'exemple de l'agglomération de Fribourg. Celle-ci est organisée sous la forme d'une corporation de droit public composée de 10 communes membres⁷¹. Les statuts de

⁶⁹ KRAEMER (n. 5) p. 56.

⁷⁰ Art. 50, al. 1, Cst.

⁷¹ *www.agglo-fr.ch*; cf. aussi KRAEMER (n. 5) p. 58.

l'agglomération de Fribourg, issus des travaux d'une assemblée constitutive, ont été adoptés le 1^{er} juin 2008, en application de la loi fribourgeoise sur les agglomérations du 19 septembre 1995⁷².

L'agglomération de Fribourg est dotée d'un organe législatif, le Conseil d'agglomération (art. 12 ss des statuts), et d'un organe exécutif, le Comité d'agglomération (art. 18 ss des statuts). Les citoyens et citoyennes de l'agglomération élisent les membres du Conseil d'agglomération (art. 13 des statuts), disposent du droit d'initiative et peuvent demander que les décisions du Conseil d'agglomération soient soumises au référendum (art. 9 à 11 des statuts). Les membres du Comité d'agglomération sont élus parmi les membres du Conseil d'agglomération (art. 18 des statuts).

Selon l'article 38 des statuts, l'agglomération de Fribourg se substitue aux communes dans les tâches d'intérêt régional. Ces tâches comprennent les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la protection de l'environnement, de la promotion économique, de la promotion touristique et de la promotion des activités culturelles. Ces domaines font donc l'objet d'un transfert de compétence depuis les communes vers la structure intercommunale.

S'agissant plus particulièrement du domaine des transports, l'agglomération de Fribourg est chargée de planifier la politique régionale de la mobilité au moyen d'un plan directeur de l'agglomération. Elle se constitue en communauté régionale des transports et est responsable du réseau des transports publics de l'agglomération (art. 44 des statuts).

Selon l'article 40, alinéa 3, des statuts, le plan directeur de l'agglomération fait office de projet d'agglomération pour la Confédération. Le rôle d'organisme responsable au sens de l'article 23, alinéa 1, OUMin, qui permet de solliciter des contributions fédérales en faveur du trafic d'agglomération, revient donc à l'agglomération de Fribourg. Celle-ci peut être qualifiée de structure intercommunale disposant de compétences propres, y compris dans le domaine des transports.

Un autre exemple de structure intercommunale chargée d'organiser les transports au niveau d'une agglomération est celui du syndicat

72 LAgg/FR – RS/FR 140.2.

d'agglomération de Delémont⁷³. Les statuts de ce dernier, adoptés en vertu des articles 135 et suivants de la loi jurassienne sur les communes du 9 novembre 1978⁷⁴, ont été acceptés en votation populaire le 15 mai 2011. Le syndicat est notamment autorisé à coordonner les tâches des communes dans le domaine des transports et de la mobilité (art. 4, al. 2, let. b, des statuts), l'article 12, alinéa 4, des statuts précisant que les décisions prises par l'Assemblée d'agglomération ont force obligatoire pour toutes les communes. Il ressort de l'article 4, alinéa 3, des statuts, qui déclare le syndicat compétent pour signer avec le canton et la Confédération l'accord sur les prestations au titre du projet fédéral d'agglomération, que le syndicat revêt aussi le rôle d'organisme responsable au sens de l'article 23 OUMin.

2. *La coopération intercantonale dans le domaine des transports d'agglomération*

L'article 48, alinéa 1, Cst. dispose que « les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional ». Il s'agit là d'une expression du fédéralisme coopératif⁷⁵.

Avec la RPT, la collaboration entre les cantons a été renforcée. L'article 48a, alinéa 1, Cst., accepté en votation populaire du 28 novembre 2004 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, habilite la Confédération, à la demande des cantons intéressés, à donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou à obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans des domaines spécifiques, parmi lesquels figure notamment celui des « transports en agglomération » (let. g).

Les conditions requises pour la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer à des conventions sont fixées dans la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003⁷⁶. Une déclaration de force obligatoire d'une conven-

⁷³ www.agglod.ch.

⁷⁴ LCom/JU – RS/JU 190.11.

⁷⁵ MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (n. 67) p. 270.

⁷⁶ PFCC – RS 613.2.

tion d'intérêt national peut être décidée par l'Assemblée fédérale à la demande de 18 cantons (art. 14, al. 1, PFCC). De par leur objet, les « transports en agglomération » ne sont toutefois pas susceptibles de faire l'objet d'une convention d'intérêt national. Reste la possibilité de contraindre un canton récalcitrant d'adhérer à une convention intercantonale d'intérêt régional, à la demande de la moitié des cantons qui ont conclu celle-ci (art. 15, al. 1, PFCC). Cette deuxième hypothèse serait théoriquement envisageable pour une convention conclue dans le domaine des transports en agglomération. A ce jour, aucun cas d'application de l'article 48a, alinéa 1, Cst. n'est toutefois connu, que ce soit dans le domaine des transports ou dans l'un des autres domaines visés⁷⁷. La doctrine relève ainsi que la compétence conférée par cette disposition « risque de rester sinon lettre morte, du moins d'utilisation extrêmement rare »⁷⁸.

Les conventions intercantionales dans le domaine des transports d'agglomération présentées ci-après ne résultent ainsi pas d'une application de l'article 48a, alinéa 1, lettre g, Cst.

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) publie chaque année une liste des conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'article 48a Cst⁷⁹. Celle-ci n'énumère qu'une seule convention conclue dans le domaine des transports en agglomération au 31 décembre 2013, ce qui peut paraître surprenant. Il s'agit de la convention « *Trägerschaft Agglomerationsprogramm Basel, 2010* » conclue par les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et de Soleure. Comme son nom l'indique, cette convention met en place l'organisme de pilotage du projet d'agglomération de Bâle, chargé d'élaborer les projets d'agglomération et de représenter l'agglomération de Bâle auprès des autorités fédérales. En réalité, la coopération ne se limite toutefois pas aux cantons membres de la convention, les représentants des pays voisins ayant été étroitement associés à la démarche: « les instances de pilotage sont complétées par divers groupes d'experts

⁷⁷ JAAG (n. 67) p. 778.

⁷⁸ MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (n. 67) p. 272.

⁷⁹ www.kdk.ch/fr/themes/rpt-et-collaboration-intercantonale/collaboration-intercantonale-avec-compensation-des-charges.

d'accompagnement à composition intercantonale et transfrontalière »⁸⁰. Ce nonobstant, le Bureau du projet d'agglomération est financé par les seuls cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne⁸¹. Afin de faciliter l'intégration des partenaires étrangers, il est envisagé de transformer l'organisme de pilotage instauré par la convention en une association de droit suisse⁸².

L'absence d'autres conventions dans le domaine des transports sur la liste précitée des conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'article 48a Cst. s'explique par le fait que cette liste n'énumère que les conventions relevant de l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges du 24 juin 2005⁸³, adopté sous l'égide de la CdC.

D'autres conventions intercantionales portant sur les transports d'agglomération existent pourtant. Une recherche dans la base de données *www.lexfind.ch*, exploitée sur mandat de la Conférence suisse des Chanceliers d'Etat, permet d'identifier 16 conventions intercantionales dans le domaine des transports publics. Citons à titre d'exemple la convention tarifaire de la Suisse du Nord-Ouest conclue entre les Chemins de fer fédéraux (CFF), l'Administration publique suisse des postes, téléphones et télégraphes (PTT)⁸⁴, les Transports publics de Bâle-Ville, les Transports publics de Bâle-Campagne et les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, de Berne, du Jura et de Soleure, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1990⁸⁵. Selon cette même base de

⁸⁰ *www.agglobasel.org/fr/agglobale/les-instances-de-pilotage-du-projet-dagglomeration-de-bale/index.html*.

⁸¹ *Vereinbarung über die Organisation der Geschäftsstelle der Trägerschaft für das Agglomerationsprogramm der Agglomeration Basel du 21/22 octobre 2010* (RS/BS 118.700).

⁸² Communiqué de presse du gouvernement du canton de Bâle-Campagne du 29 avril 2014, *www.baselland.ch*.

⁸³ ACI – RS/GE D 1 40.

⁸⁴ En 1998, les PTT ont été divisées en deux entreprises, La Poste et Swisscom.

⁸⁵ *Vereinbarung zwischen den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), den Schweizerischen PTT Betrieben (PTT), den Basler Verkehrs-Betrieben (BVB), der BLT Baselland Transport AG (BLT) und den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Jura, Solothurn betreffend den integralen Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW) ab 1. Januar 1990* (RS/BS 953.900).

données, 19 conventions intercantionales ont été conclues dans le domaine des routes.

La coopération intercantonale dans le domaine des transports d'agglomération ne revêt d'ailleurs pas toujours la forme d'une convention de droit public. Il en va ainsi, par exemple, de l'espace métropolitain de Zurich (*Metropolitanraum Zürich*). Celui-ci, composé de 8 cantons (ZH, AG, TG, SH, SZ, SG, ZG et LU) et de 124 villes et communes, est constitué sous la forme d'une association au sens de l'article 60 CC⁸⁶. Il s'agit d'une plateforme pour la coordination et l'échange d'informations dans les domaines de l'économie, du trafic, de la culture et de l'espace de vie⁸⁷. Aucun transfert de compétences n'a lieu en faveur de l'espace métropolitain, et les décisions sont prises par la règle du consensus.

B. La planification, la coordination et l'organisation des transports dans les agglomérations transfrontalières

1. La coopération transfrontalière

L'article 54, alinéa 1, Cst. confère la compétence générale pour les affaires étrangères à la Confédération. Cette compétence générale n'est cependant pas exclusive. Les cantons conservent des compétences résiduelles et subsidiaires pour les relations avec l'étranger. Selon l'article 56, alinéa 1, Cst., ils peuvent notamment « conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence », pour autant que ces traités ne soient contraires ni au droit ni aux intérêts de la Confédération (art. 56, al. 2, Cst.). Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur, par exemple les autorités d'une collectivité fédérée, d'une région, d'un département ou d'une commune⁸⁸; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération (art. 56, al. 3, Cst.)⁸⁹.

⁸⁶ KRAEMER (n. 5) p. 60.

⁸⁷ www.metropolitanraum-zuerich.ch/home.html.

⁸⁸ MARTENET (n. 67) p. 175.

⁸⁹ JEAN-FRANÇOIS AUBERT, PASCAL MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich/Bâle/Genève 2003, ad art. 54 n° 3.

Le droit des cantons de traiter avec des collectivités publiques étrangères est donc explicitement reconnu par la Cst. Quant au droit des communes de traiter avec des autorités étrangères, celui-ci dépend, d'une part, des compétences qui leur sont conférées par le droit cantonal. Il est, d'autre part, déterminé par des accords internationaux relatifs à la coopération transfrontalière⁹⁰.

Le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière, qui ne cesse d'évoluer depuis l'adoption, sous l'égide du Conseil de l'Europe, de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980⁹¹, également appelée la convention de Madrid, est présenté ailleurs dans le présent ouvrage⁹². Mentionnons ici simplement qu'à l'heure actuelle, c'est sans doute l'accord de Karlsruhe, conclu entre le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura⁹³, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg⁹⁴, qui est, dans la pratique, appliqué le plus fréquemment sur la frontière franco-suisse.

A l'instar d'autres accords internationaux, il permet aux collectivités territoriales et organismes publics locaux des Etats-membres de conclure directement entre eux des conventions de coopération dans leurs domaines de compétences communs (art. 3 accord de Karlsruhe). Ces conventions peuvent prévoir la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique (art. 8 à 10 accord de Karlsruhe).

L'accord de Karlsruhe contient lui-même aux articles 11 à 15 des règles spécifiques pour la création d'un organisme de coopération doté de la personnalité juridique, dénommé le GLCT. Cette structure est en premier lieu régie par les dispositions de l'accord international et à titre subsidiaire « soumis au droit interne applicable aux établissements pu-

⁹⁰ ZELLWEGER (n. 60) p. 107.

⁹¹ RS 0.131.1.

⁹² Voir la contribution de NICOLAS LEVRAT dans cet ouvrage.

⁹³ Depuis sa conclusion, d'autres cantons ont adhéré à l'accord de Karlsruhe, notamment les cantons de Schaffhouse, Genève, Vaud, Neuchâtel, Valais et Berne.

⁹⁴ *Supra* n. 62.

blics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège » (art. 11, al. 1, accord de Karlsruhe).

Dans le canton de Genève, l'adhésion à l'accord de Karlsruhe avec effet au 1^{er} juillet 2004⁹⁵ a conduit à l'adoption, quelques années plus tard, de la loi genevoise relative aux organismes de coopération transfrontalière du 14 novembre 2008⁹⁶. Celle-ci permet la création d'organismes de coopération transfrontalière sur le territoire du canton de Genève, en application de l'accord de Karlsruhe ainsi que d'autres normes internationales sur la coopération transfrontalière, telles que les protocoles additionnels à la convention de Madrid⁹⁷.

2. *Les conventions de coopération transfrontalière dans le domaine des transports d'agglomération*

a. Les conventions ayant pour objet une coordination ponctuelle entre autorités organisatrices de transports

Les conventions de coopération transfrontalière dans le domaine des transports d'agglomération portent souvent sur la réalisation ou l'exploitation d'une ligne de transport public. Elles déterminent les tâches et responsabilités de chacune des parties et fixent en général les modalités permettant aux autorités de coordonner leurs actes dans la durée, jusqu'à la réalisation de l'objectif que les parties se sont fixées d'un commun accord.

Il en va ainsi par exemple du protocole d'accord relatif au RER franco-valdo-genevois du 29 mars 2008 conclu entre la région Rhône-Alpes, les cantons de Genève et de Vaud, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), le Réseau ferré de France (RFF) et les CFF⁹⁸.

⁹⁵ Loi ratifiant l'extension au canton de Genève de l'accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, signé le 23 janvier 1996, du 22 avril 2004 (L-AKCT/GE – RS/GE A 1 11.0).

⁹⁶ LOCT/GE – RS/GE A 1 12.

⁹⁷ RS 0.131.11 à 0.131.13.

⁹⁸ Les traités internationaux et les accords frontaliers dont la République et canton de Genève est partie peuvent être consultés sur le site www.ge.ch/legislation/accords/f/accords_table_TI.html.

Le RER franco-valdo-genevois va emprunter la liaison ferroviaire CEVA, qui est actuellement en cours de construction⁹⁹ et dont le protocole d'accord rappelle à son article 10, alinéa 2, qu'elle fait l'objet d'un accord intergouvernemental entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse¹⁰⁰. Le protocole d'accord ne porte donc pas sur la réalisation de l'infrastructure ferroviaire mais a pour objet l'organisation de la coopération des parties en vue de la réalisation des études opérationnelles du RER franco-valdo-genevois (exploitation et desserte), de la préparation de sa mise en service, ainsi que de son évolution future à moyen et long terme.

Le protocole d'accord définit notamment le calendrier des principales tâches et étapes à accomplir en vue de la mise en œuvre du RER (art. 13 protocole d'accord). Il instaure un comité de pilotage, un comité technique et des groupes de travail et définit leurs compétences respectives (art. 7 à 9 protocole d'accord). Ces organismes ne sont pas dotés de la personnalité juridique. Le comité de pilotage peut certes prendre des décisions (art. 7, al. 1, let. d, protocole d'accord), mais il appartient en dernier lieu à chaque partie de les mettre en œuvre, dans la limite de ses compétences et de ses droits et obligations (art. 10, al. 1, protocole d'accord).

Pendant les travaux de construction de la liaison ferroviaire CEVA, la ligne entre la gare d'Annemasse dans le département français de la Haute-Savoie et la gare des Eaux-Vives en Ville de Genève, exploitée auparavant par la SNCF, doit être coupée. Dès lors qu'avant son interruption, cette ligne était quotidiennement empruntée par de nombreux frontaliers, les autorités organisatrices de transports ont souhaité mettre en place une offre de substitution pour la durée des travaux. Elles l'ont fait par la conclusion du protocole d'accord pour l'organisation de l'offre de substitution sur l'étoile ferroviaire d'Annemasse à partir du 1^{er} avril 2013 du 26 septembre 2013¹⁰¹. Cette convention de coopération transfrontalière lie le canton de Genève, la région Rhône-Alpes, Annemasse – Les Voirons Agglomération et le GLCT des transports publics trans-

⁹⁹ *www.ceva.ch/geneve*.

¹⁰⁰ La convention bilatérale concernant la modernisation et l'exploitation de la ligne ferroviaire d'Annemasse à Genève a été paraphée par la Suisse et la France le 1^{er} février 2013.

¹⁰¹ *Supra* n. 98.

frontaliers. Elle fixe notamment le niveau de service de substitution pour les lignes Evian – Genève, la Roche sur Foron – Genève, Annemasse – Genève et Annecy – Genève pendant la durée des travaux du CEVA. Chaque autorité organisatrice s'est engagée à mettre en œuvre le niveau de services convenu et à le financer. Le protocole d'accord pour l'organisation de l'offre de substitution sur l'étoile ferroviaire d'Annemasse à partir du 1^{er} avril 2013 du 26 septembre 2013 constitue donc un autre exemple de convention de coopération transfrontalière qui coordonne les actes de plusieurs autorités organisatrices de transports en vue de la réalisation commune d'un projet dans le domaine des transports d'agglomération, sans pour autant conférer cette réalisation à une structure transfrontalière qui serait dotée de la personnalité juridique.

Comme mentionné plus haut, l'article 4, alinéa 1, lettre b, chiffre 3, LRTP/GE prévoit, entre autres, de prolonger « la ligne de tramway desservant les Palettes en passant par les Cherpines jusqu'à la frontière franco-suisse à Perly, et sous maîtrise d'ouvrage française jusqu'à Saint-Julien ». Pour mettre en œuvre cette tâche, le canton de Genève et la Communauté de communes du Genevois ont conclu le 13 novembre 2012 la convention de coopération transfrontalière en vue des études de projet de la ligne de tramway de Saint-Julien¹⁰². Celle-ci prévoit notamment les modalités d'attribution des études nécessaires au projet de tramway de part et d'autre de la frontière à un groupement de mandataires pluridisciplinaire, composé d'ingénieurs, d'architectes et d'urbanistes. Selon l'article 5 de cette convention, le canton de Genève conduit la procédure de marché public selon l'accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994¹⁰³. La disposition rappelle que, conformément à l'article 6 de l'accord de Karlsruhe, la convention de coopération transfrontalière n'exonère pas la Communauté de communes du Genevois de respecter les actes nécessaires selon le droit français à la passation des marchés publics. La convention instaure à son article 4 un comité de pilotage transfrontalier, une direction de projet transfrontalière ainsi qu'une commission consultative. Ces organismes ne sont pas dotés de la personnalité juridique, ce qui se traduit notamment par le fait que chaque partie à la convention signe un contrat de

¹⁰² *Supra* n. 98.

¹⁰³ AIMP – RS/GE L 6 05.

mandat séparé avec le groupement de mandataires adjudicataire (art. 7 de la convention).

La coordination transfrontalière entre autorités organisatrices de transports ne repose pas toujours sur une convention au sens des accords internationaux sur la coopération transfrontalière, étant rappelé que l'article 56, alinéa 1, Cst. autorise les cantons suisses à traiter directement avec des autorités étrangères de rang inférieur. Ainsi, dans l'agglomération trinationale de Bâle, c'est une association de droit français qui sert de plateforme de coordination aux autorités suisses, allemandes et françaises de l'agglomération¹⁰⁴. La coordination porte sur des domaines d'intérêt commun, parmi lesquels figure notamment celui du transport et de la mobilité¹⁰⁵.

L'association est dénommée « Eurodistrict Trinationale de Bâle ». Ses statuts, rédigés en français et en allemand, ont été adoptés le 12 avril 2013¹⁰⁶. Selon l'article 2, alinéa 1, des statuts, « l'association a pour objet d'élaborer des idées directrices d'une stratégie commune pour le développement et l'approfondissement de la coopération entre les villes, communes, établissements de coopération intercommunale et collectivités territoriales qui sont situés dans le périmètre de l'agglomération trinationale de Bâle, en particulier de planifier et de promouvoir des projets bi- et trinationaux et des initiatives d'intérêts communs. Les compétences des membres sont respectées ». Selon l'article 2, alinéa 5, des statuts, l'association apporte son aide aux décisions politiques sur le plan bi- et trinationale. Les statuts ne prévoient donc pas de transfert de compétences des membres en faveur de l'association. Celle-ci sert de forum à la coordination des décisions des autorités membres mais n'a pas pour vocation de mettre ces décisions en œuvre.

¹⁰⁴ Du côté suisse, il s'agit des communes des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, du Planungsverband Fricktal Regio (Argovie), des arrondissements de Thierstein (SO) et Dorneck (SO) ainsi que du Forum Regio Plus (SO) du canton de Soleure. Du côté allemand, ce sont les communes du Landkreis Lörrach ainsi que les villes de Wehr et Bad Säckingen qui sont membres de l'association, et du côté français les trois Communautés de communes du Pays de Saint Louis.

¹⁰⁵ Voir aussi l'art. 3 de la Constitution du canton de Bâle-Ville du 23 mars 2005 (RS/BS 111.100) qui charge les autorités du canton de Bâle-Ville de coopérer avec ses homologues français et allemands pour la réalisation de tâches communes ou d'intérêt régional.

¹⁰⁶ Le texte des statuts peut être consulté sur le site Internet www.eurodistrictbasel.eu/fr/tout-sur-letb.html.

b. Les conventions portant création d'un organisme doté de la personnalité juridique

A côté de la coopération transfrontalière qui vise à coordonner les actes de plusieurs autorités organisatrices de transports, il existe aussi des conventions qui donnent lieu à un transfert de compétences vers un organisme commun aux collectivités membres doté de la personnalité juridique.

Nous avons déjà cité plus haut l'exemple du GLCT Projet d'agglomération franco-valdo-genevois fondé sur la CAgglo et chargé de réaliser, d'organiser et de gérer le lancement des études et démarches nécessaires à la réalisation du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, y compris de son volet transport. Ce GLCT a son siège à Genève. Il est donc soumis au droit interne suisse pour les questions non régies par l'accord de Karlsruhe (art. 7 à 9 CAgglo).

Dans le domaine des transports, il existe un autre GLCT dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, à savoir le GLCT des transports publics transfrontaliers. Sa création est antérieure à l'adoption de la LOCT/GE du 14 novembre 2008. Il a son siège à Archamps dans le département de la Haute-Savoie, de sorte qu'il est soumis au droit français.

Le GLCT des transports publics transfrontaliers est fondé sur la convention de coopération relative aux transports publics transfrontaliers dans la région franco-valdo-genevoise conclue le 1^{er} décembre 2006 entre la région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, la Communauté de communes de l'Agglomération annemassienne, la Communauté de communes du Genevois et la Communauté de communes du Pays de Gex, d'une part, et les cantons de Genève et de Vaud, d'autre part¹⁰⁷.

La convention a pour objet la coopération des parties dans le but de planifier, de coordonner et d'organiser l'offre de transports publics transfrontaliers, dans la continuité des décisions entérinées par la charte pour le développement des transports publics régionaux signée en juin 2003¹⁰⁸ (art. 1, al. 1, convention de coopération).

¹⁰⁷ Convention de coopération (n. 98).

¹⁰⁸ Charte du DTPR (n. 98).

A cet effet, elle met en place un « Comité stratégique » ainsi qu'un « GLCT des transports publics transfrontaliers ».

Le Comité stratégique est chargé de la concertation et de l'information, du suivi et de l'actualisation de la charte du DTTP de juin 2003, ainsi que de la planification et de la stratégie en vue d'une tarification commune des lignes transfrontalières (art. 1, al. 2, convention de coopération). Ses décisions sont mises en œuvre par les parties, sous réserve des compétences du GLCT (art. 2, al. 6, convention de coopération).

Chaque collectivité territoriale dispose d'une voix au sein du Comité stratégique, à l'exception du canton de Genève qui dispose de cinq voix indivisibles. Les décisions du Comité stratégique sont prises à une majorité qualifiée de sept voix. L'article 7 de la convention de coopération assure ainsi la parité des voix françaises et suisses, chaque groupe de collectivités disposant de six voix. Aucune décision ne peut être prise sans l'adhésion d'une des parties au moins de l'Etat minoritaire. Par ailleurs, une décision impliquant une charge financière n'engage que les parties qui ont voté en sa faveur.

Le GLCT des transports publics transfrontaliers a pour mission l'organisation, l'exploitation, le marketing, la tarification et l'administration des lignes routières transfrontalières inscrites à l'article 3 de ses statuts (art. 1 et 10 convention de coopération). Il est, en d'autres termes, l'autorité organisatrice des transports transfrontaliers par bus, à l'exception des autres modes de transport. Sont membres du GLCT les parties à la convention du 1^{er} décembre 2006, à l'exception de la région Rhône-Alpes et de la Communauté de communes de l'Agglomération annemassienne (art. 9 convention de coopération et art. 1 statuts du GLCT).

Les organes du GLCT comprennent une assemblée, un président et un vice-président (art. 6 statuts du GLCT). Les décisions de l'assemblée sont prises à la majorité qualifiée de sept voix. Chacune des quatre collectivités territoriales françaises et le canton de Vaud disposent d'une voix. Le canton de Genève dispose de trois voix indivisibles. Ainsi, une parité des voix françaises et suisses est également assurée au sein de l'assemblée du GLCT (art. 9 statuts du GLCT).

Le GLCT confie l'exploitation des lignes de bus à un opérateur tiers (art. 3, al. 2, statuts du GLCT). Celui-ci doit être choisi selon les règles applicables à la passation des marchés publics de services de transport,

ou par délégation de service public. Conformément au renvoi général opéré par l'article 8, alinéa 2, de la convention de coopération, les règles visées par l'article 3, alinéa 2, des statuts du GLCT sont celles du droit français¹⁰⁹. Par conséquent, un éventuel contentieux relatif à l'adjudication d'une ligne par le GLCT relèverait de la compétence des juridictions administratives françaises.

L'offre développée par le GLCT des transports publics transfrontaliers ces dernières années rencontre du succès. Entre 2011 et 2012, la fréquentation sur les lignes de bus transfrontalières a augmenté de 8%. Pendant la même période, près de 23 000 voyageurs par jour ont emprunté les lignes de bus reliant la France voisine à Genève¹¹⁰. C'est sans doute grâce à une coordination renforcée entre les différentes autorités organisatrices de transports de l'agglomération, cumulée avec un transfert de compétences vers le GLCT, que ce résultat a pu être atteint.

V. Conclusion

Les transports d'agglomération ont le vent en poupe. Depuis plusieurs années, ils se trouvent au centre de la politique des agglomérations de la Confédération. Les cantons se livrent à une véritable course afin d'obtenir un soutien financier fédéral à leurs projets d'agglomération, les moyens mis à disposition s'avérant d'ores et déjà insuffisants pour satisfaire l'ensemble des demandes. Dans ce contexte, ce ne sont que les meilleurs projets, en termes de qualité et d'efficacité, qui peuvent être retenus.

Pour pouvoir prétendre à des contributions fédérales, les agglomérations doivent s'organiser et élaborer, au sein d'organismes responsables

¹⁰⁹ Pour un cas d'application, voir l'avis d'appel public à la concurrence pour la délégation de service public de transports routiers transfrontaliers par le GLCT (directive 2004/18/CE), portant sur les lignes Evian – Genève et Genève – Annecy pour la période de décembre 2014 à décembre 2021 et publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (FAO) n° 85 du 29 octobre 2013.

¹¹⁰ Communiqué de presse du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (DIME, nouvellement le DETA) de la République et canton de Genève, des CFF, du GLCT des transports publics transfrontalier, des TPG et de la société des mouettes genevoises de navigation (SMGN) du 25 septembre 2012, <http://ge.ch/mobilite/actualites/mobilite-transfrontaliere-les-transports-collectifs-toujours-plus-utilises>.

au sens du droit fédéral, des projets d'agglomération. Cette situation a sans doute contribué au renforcement que l'on a pu observer ces dernières années de la coopération intercommunale, intercantonale et transfrontalière au sein des agglomérations. Il faut cependant admettre que même en l'absence d'une politique fédérale volontariste, la simple nécessité de gérer le trafic toujours croissant au sein des agglomérations pousserait également les autorités organisatrices des transports à une meilleure coopération entre elles.

Ce n'est ainsi pas seulement le droit fédéral qui reconnaît l'importance des agglomérations à côté des structures territoriales traditionnelles. Le droit cantonal s'adapte lui aussi et impose aux autorités de réaliser certaines tâches, y compris dans le domaine de la mobilité, en collaboration avec les collectivités voisines.

Cette coopération s'inscrit dans un contexte juridique complexe. D'un côté, elle doit respecter les nombreuses règles matérielles – fédérales, cantonales et parfois étrangères – qui régissent les différents modes de transport et dont la présente contribution n'a pu montrer qu'un aperçu. De l'autre côté, elle doit, selon l'espace fonctionnel concerné, recourir aux instruments du droit intercommunal, du fédéralisme coopératif ou de la coopération transfrontalière. Chaque cas d'espèce aura ainsi ses particularités, aucune solution ne pouvant être transposée d'une agglomération à l'autre sans adaptation aux circonstances concrètes.

Il n'en demeure pas moins que dans toutes les agglomérations, une meilleure planification, coordination et organisation des transports passe par une coopération renforcée entre les différentes autorités organisatrices concernées. Celle-ci prend le plus souvent la forme d'une coordination plus ou moins institutionnalisée. Les exemples d'un transfert de compétences depuis les collectivités d'une agglomération vers une structure commune, chargée de définir et de mettre en œuvre une politique des transports à l'échelle de l'agglomération, demeurent rares. Une fois que de telles structures ont été mises en place, elles ont cependant le mérite de faciliter et de pérenniser la coopération entre les autorités organisatrices de transports. Les transports d'agglomération s'en trouvent renforcés.