

# LE PROJET DE NAVETTE MARITIME ENTRE NICE ET MONACO

---

Quel partenariat transfrontalier  
pour ce service public de transport ?

15 DECEMBRE 2019

---

Programme DITER (diplomatie territoriale)  
Prof. Philippe WECKEL (CERDACFF)

---

## SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                 |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Introduction</b>                                                                                                                                             | p. 3  |
| <b>Méthodologie</b>                                                                                                                                             | p. 3  |
| <i>Appliquer le principe de Fermat du moindre temps</i>                                                                                                         |       |
| <b>I. L'impératif financier est déterminant</b>                                                                                                                 | p. 4  |
| <i>Le subventionnement de l'activité impose le choix du service public de transport</i>                                                                         |       |
| <b>II. L'association des formules « service public » et « transfrontalier » évoque la souveraineté des Etats</b>                                                | p. 5  |
| <i>La limitation primordiale qu'impose le droit international à l'État est celle d'exclure tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre État</i>  |       |
| <b>III. Le droit monégasque et le droit français définissent les conditions procédurales du projet</b>                                                          | p. 9  |
| <i>Le droit monégasque ferme la voie de la coopération décentralisée ; le droit français ouvre la voie de la coopération territoriale avec un Etat étranger</i> |       |
| <b>A. Les exigences monégasques</b>                                                                                                                             | p. 9  |
| <b>B. Les exigences françaises</b>                                                                                                                              | p. 12 |
| • L'autorisation de l'Etat                                                                                                                                      | p. 13 |
| • La nécessité d'un accord antérieur approuvé par l'Etat                                                                                                        | p. 14 |
| • La déclaration d'intention des partenaires                                                                                                                    | p. 14 |
| • Le contenu de l'accord intergouvernemental sur la coopération territoriale                                                                                    | p. 14 |
| <b>IV. Le partenariat transfrontalier du lac Léman est transposable à la navette maritime</b>                                                                   | p. 16 |
| <i>Le modèle lémanique préserve l'équilibre entre les parties et le bon fonctionnement du service de transport</i>                                              |       |
| • Question du mandatement de l'opérateur                                                                                                                        | p. 16 |
| • Question de l'objet de la convention de coopération                                                                                                           | p. 16 |
| • Question de la révision de l'annexe                                                                                                                           | p. 16 |
| • Clauses finales de la convention : durée, révision, dénonciation, droit applicable, règlement des différends                                                  | p. 17 |

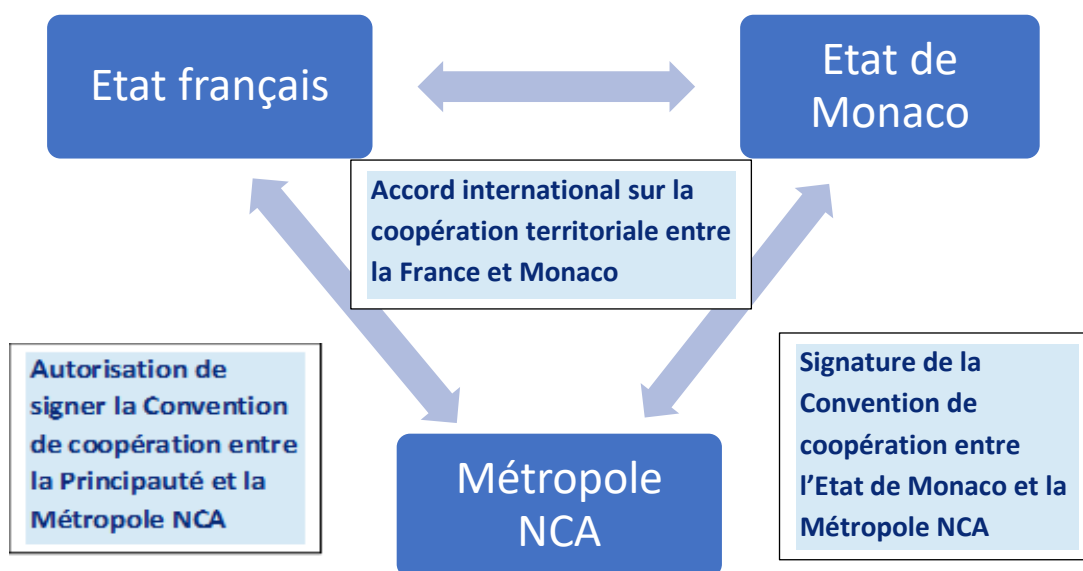
## Annexes

# Introduction

Le présent rapport DITER répond à la sollicitation de la Métropole Nice Côte d'Azur. Ce travail universitaire qui n'est pas une commande publique s'inscrit dans le cadre de la convention d'objectifs liant l'Université UNICE/UCA (Laboratoire CERDACCFF) à la Région SUD et à la Métropole NCA. Il témoigne de la collaboration active de l'Université avec les collectivités territoriales partenaires et il marque l'implication concrète du Programme DITER dans le développement territorial.

Ce rapport contient des indications sur les deux instruments qui constitueront le cadre juridique du projet de liaison maritime régulière transfrontalière entre Nice et Monaco :

- **L'accord intergouvernemental** entre l'Etat français et l'Etat de Monaco ouvrant la possibilité aux collectivités territoriales françaises et à leurs groupements de conclure des conventions de coopération territoriale avec l'Etat de Monaco,
- **La convention de coopération** sur le service régulier transfrontalier de transport maritime de voyageurs qui sera signée par la Métropole NCA avec l'Etat de Monaco après l'autorisation donnée par le Préfet de région.



L'opération est complexe sur le plan juridique, parce qu'elle implique la Principauté de Monaco, l'Etat français et la Métropole NCA. Elle n'est pas compliquée, a priori, parce qu'à ce stade elle ne soulève aucun problème juridique inédit. En effet, les problèmes identiques qui ont déjà été résolus dans des situations similaires ne constituent pas des facteurs de complication.

## Méthodologie

### Appliquer le principe de Fermat<sup>1</sup> du moindre temps

On attend de DITER un « décodage de la *blackbox* juridique ». Le présent rapport a donc pour **objet d'éclairer en toute objectivité les décideurs politiques sur les aspects juridiques du projet de navette maritime**.

---

<sup>1</sup> Principe de la physique qui sert de fondement à la géométrie optique. La lumière se propage d'un point à un autre sur des trajectoires telles que la durée du parcours soit minimale. Il en résulte une propagation rectiligne (trait de lumière).

---

Un projet étant un objet dynamique, DITER devrait en principe décrire des variantes constituant des options ouvertes aux décideurs... Or cette démarche classique n'est pas pertinente, compte tenu des caractéristiques du dossier.

Le projet est porté de toutes parts par une forte volonté politique d'aboutir rapidement. L'évocation d'option irréalisables ou soumises à des conditions hypothétiques ne répondrait donc pas à l'objet de ce rapport. Ce dernier va à l'essentiel en coupant court et au plus court. On doit reconnaître l'importance des travaux prospectifs qui soutiennent une vision de la coopération transfrontalière azuréenne, mais **DITER, en tant que *do thank universitaire*, s'est donné une mission précise de contribuer au développement des outils juridiques de la coopération territoriale.** Il concentre donc son initiative sur l'horizon proche correspondant à l'ingénierie juridique des projets et sur la perspective immédiate de leur réussite.

Ainsi, eu égard à la déclaration rappelant le champ très restreint de compétence de la commune de Monaco, on n'envisagera pas de relier le projet de navette maritime à la Convention cadre sur la coopération transfrontalière du Conseil de l'Europe qui n'est évidemment pas applicable. Bien sûr, la concentration du pouvoir d'Etat s'explique par l'exiguïté du territoire de la Principauté (2,02 km<sup>2</sup> et un corridor maritime de 1,9 km de large pour 50 km de long). Mais la retenue est ici justifiée par la nécessité de respecter l'organisation territoriale des deux Etats souverains concernés dans le montage juridique du projet. Il n'y a pas, en effet, de corrélation nécessaire entre la taille d'un territoire et l'organisation territoriale de l'Etat, comme le montrent les exemples de la Belgique et de la Bosnie-Herzégovine. Ainsi, le respect de la souveraineté servira de ligne directrice (*guide line*) du présent rapport, non pas sur la base de considérations abstraites, mais pour répondre au souci de faciliter la réalisation du projet en tant qu'action de coopération territoriale.

L'éventualité de créer un Groupement euro-régional de coopération (GEC) est aussi écartée catégoriquement, parce qu'elle se heurte à une objection dirimante : la Principauté n'a pas ratifié le Protocole n°3 à la Convention cadre sur la coopération transfrontalière (Protocole d'Utrecht). Là encore la prise en compte des choix souverains prévaut.

L'**examen des seules options praticables sans étape préalable** ne laisse finalement qu'une seule voie. Tel est le message limpide qu'il convient d'adresser aux décideurs politiques. Et ce chemin tracé qu'emprunte le présent rapport est balisé par des précédents pertinents :

- l'accord bilatéral sur la coopération territoriale entre la France et le Costa-Rica qui est actuellement en voie de finalisation,
- la convention de coopération signée le 22/08/2019 par les agglomérations d'Evian et de Thonon avec le Canton de Vaud relative au service transfrontalier de transport régulier de voyageurs sur le Lac Léman.

La loi française attribue à la Métropole NCA le pouvoir de prendre l'initiative du projet de navette maritime. DITER, partenaire de ce groupement territorial, apporte un appui technique à sa démarche volontaire. L'objectif de ce rapport (« couper court et au plus court ») est de contribuer à l'émergence des conditions d'une instruction et d'une négociation rapides, dans l'intérêt des populations concernées et du développement local.

## I. L'impératif financier est déterminant

### Le subventionnement de l'activité impose le choix du service public de transport

**1.** Les recettes d'exploitation de la navette maritime n'assureront pas l'équilibre financier de l'entreprise. La part des investissements correspondant à l'acquisition des bateaux est importante. Le besoin d'impliquer de manière permanente les collectivités publiques concernées par le versement de subventions

---

d'équilibre notamment dirige le projet, parce qu'il provoque une succession de conséquences juridiques. Toute solution alternative unilatérale exclurait le partage de la charge financière entre la Métropole et la Principauté.

**2. L'activité ne peut être laissée à l'initiative privée et le projet est nécessairement orienté vers la création d'un service public de cabotage maritime transfrontalier.** En effet, l'exigence de rationalité des politiques publiques et le respect de la concurrence devrait amener les collectivités publiques à imposer à l'entreprise de transport des charges de service en contrepartie du subventionnement. La Métropole NCA y est contrainte par le droit de l'Union européenne qui interdit les aides d'Etat, mais admet les subventions de compensation du service public. La navette maritime constituera donc un service d'intérêt économique général (SIEG) au sens de l'article 14 du Traité de Lisbonne et du protocole n°26 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et un service public industriel ou commercial (SPIC) au sens du droit français.

**3.** Pour échapper à l'interdiction des aides d'Etat, **l'organisation de la navette maritime devra satisfaire aux critères rigoureux de la jurisprudence *Altmark* de la Cour Européenne de Justice**<sup>2</sup> qui sont dans le fil des exigences de nécessité et de proportionnalité de la compensation de service public dégagées par le Conseil d'Etat dans l'arrêt fondateur *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*<sup>3</sup> (1° « mandatement » formel, c'est-à-dire exigence d'un acte de puissance publique, 2° paramètres de calcul de la compensation préalables, objectifs et transparents, 3° nécessité et proportionnalité de la compensation, 4° attribution du service à la suite d'une procédure de marché public ou financement au coût du marché). Le « paquet Almunia »<sup>4</sup> précise en fonction de l'incidence sur la concurrence le régime applicable aux compensations qui ne remplissent pas les quatre critères cumulatifs et qui constituent par voie de conséquence des aides d'Etat (seuil d'exemption et étendue de l'obligation de notification à la Commission européenne).

## II. L'association des formules « service public » et « transfrontalier » évoque la souveraineté des Etats

**La limitation primordiale qu'impose le droit international à l'Etat est celle d'exclure tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre Etat**

**4.** Le « mandatement » ou « l'investiture » par la collectivité publique, en d'autres termes **l'acte de puissance publique affectant une mission au service et lui attribuant des obligations de service public** est le premier des quatre critères de la jurisprudence européenne *Altmark* précitée.

---

<sup>2</sup> [Arrêt de la CEJ du 24 juillet 2003](#) , *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, en présence de *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, affaire C 280/00.

<sup>3</sup> [Sect. 30 mai 1930](#) , *Rec. Lebon*, p. 583.

<sup>4</sup> [Décision d'exemption de notification du 20 décembre 2011](#) , [Règlement relatif aux compensations de minimis](#) , [Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général](#) , [Communication de la Commission - Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public \(2011\)](#)

---

Le régime des services publics relève de la subsidiarité et le droit de l'Union européenne reconnaît la compétence conservée par les Etats membres. Ainsi le Protocole n°26 au TFUE désigne dans son article 1er en tant que valeur commune de l'Union concernant les SIEG

« le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ».

L'article 2 rappelle que

« Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général ».

**5.** Dans son arrêt du 7 septembre 1927 dans l'*Affaire du Lotus*<sup>5</sup> la Cour permanente de justice a affirmé que

« la limitation primordiale qu'impose le droit international à l'État est celle d'exclure - sauf l'existence d'une règle permissive contraire - tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre État. Dans ce sens, la juridiction est certainement territoriale ; elle ne pourrait être exercée hors du territoire, sinon en vertu d'une règle permissive découlant du droit international coutumier ou d'une convention ».

Le droit international a pour fonction première d'aménager un système global et universel d'allocation spatiale des compétences étatiques fondé sur l'exclusivité de la compétence territoriale. **La règle de l'exclusivité de la compétence territoriale s'applique évidemment à la décision souveraine de « fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général ».**

Aussi primordiale soit-elle, la règle peut être aménagée sur la base d'un régime d'autorisation accordée par l'Etat concerné. L'activité des services extérieurs du Ministère des affaires européennes et étrangères (ambassades, consulats et missions diplomatiques auprès des Organisations internationales) sur le territoire d'un autre Etat prend appui sur un tel aménagement. La Cour internationale a certainement envisagé le régime diplomatique et consulaire, lorsqu'elle a évoqué l'existence d'une règle permissive.

La règle protège l'Etat contre les **empiètements commis par des autorités étrangères**, du moins lorsque ceux-ci n'ont pas été facilités par ses propres administrations. Ainsi le tribunal arbitral a jugé que la France ne pouvait réclamer au Royaume-Uni la restitution du militant indien Vinayak Damodar Savarkar<sup>6</sup> convaincu de complicité du meurtre d'un magistrat britannique. Le nationaliste avait profité de l'escale à Marseille du navire le Morea (9-10 juin 1910) qui le transportait à Londres en vue de son jugement pour s'échapper. Le brigadier de la police de Marseille qui l'avait arrêté, l'avait ramené au navire et remis aux agents britanniques du bord. Le policier était présent au port sur instructions du préfet (pour prévenir une éventuelle évasion du célèbre nationaliste indien), mais il n'avait pas la compétence et il n'avait pas reçu l'ordre de transférer le suspect à une autorité étrangère (acte *ultra vires*). Cette affaire à certains égards cocasse illustre **le besoin d'autoprotection de l'Etat** : il lui appartient de prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour préserver l'intégrité de sa compétence territoriale, spécialement pour se prémunir contre les maladroites et les erreurs d'appréciation d'autorités locales.

**6.** La fonction de préserver l'exclusivité territoriale contre les emprises étrangères relève donc d'abord du droit national, notamment du droit constitutionnel. **S'agissant de la France, aucune décision du Conseil constitutionnel ne présente un lien substantiel avec la situation d'un service public de transport transfrontalier. Il est donc nécessaire d'analyser cette situation à partir de considérations générales.**

---

<sup>5</sup> *Affaire du Lotus (France – Turquie)*, Série A - N° 10, p. 8-9.

<sup>6</sup> *CPA, sentence du 24 février 1911, R.S.A., XI, p. 254.*

---

Le Conseil constitutionnel s'est référé une fois dans un considérant à l'alinéa quatorze du préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie celui de la Constitution de 1958 dans sa décision de 1992, *Traité sur l'Union européenne*<sup>7</sup>. Cet alinéa proclame que **la France se conforme aux règles du droit public international**. Le Conseil cite parmi ces règles celle de l'autorité des traités internationaux (*pacta sunt servanda*). La formule « droit public international » introduit une nuance de sens par rapport à celle de « droit international public ». Elle évoque le « droit des gens » et donc les grandes règles coutumières du droit international. L'exclusivité de la compétence territoriale en fait nécessairement partie. Or l'aménagement général des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements prévient en principe l'atteinte à cette règle. Il repose sur la séparation entre la compétence interne limitée par le principe de territorialité et l'action extérieure qui est une compétence spécifique de nature collaborative attribuée par la loi et codifiée à l'article 1115-1 du Code général des collectivités territoriales. **Ainsi la Métropole agira à la fois comme autorité organisatrice des transports dans l'espace de la territorialité et dans sa capacité de coopération extérieure (coopération territoriale) dans la dimension transfrontalière du projet.**

**Le principe du respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale**, maintes fois évoqué par le Conseil constitutionnel, comporte notamment la préservation de la souveraineté internationale de l'Etat. Il a ainsi été appliqué à l'action extérieure des collectivités territoriales, des outre-mer en particulier<sup>8</sup>. Il n'exclut pas les aménagements limités de la souveraineté répondant à l'intérêt général, rejoignant ainsi l'approche du droit international.

**7. L'évolution de la coopération franco-suisse relative à la gestion des transports transfrontaliers réguliers de passagers (navette) sur le Lac Léman illustre l'incidence de ces considérations générales sur l'organisation et le fonctionnement d'un service public qui va et vient d'un territoire étatique à l'autre : est-il suisse ? Français ? Franco-suisse ?** Le bateau est un espace restreint, clos et mobile qui change d'environnement juridique lorsqu'il franchit la ligne frontière sur le lac.

La Compagnie générale de navigation sur le Lac Léman (CGN) assure traditionnellement les liaisons par transport public entre les grandes villes du lac (Lausanne, Évian, Thonon, Nyon, Yvoire). Depuis 2012, les trois cantons de Vaud, de Genève et du Valais sont les actionnaires majoritaires de la société. Cette restructuration financière s'explique par le déficit structurel de la CGN accru par le renchérissement du coût du carburant. Les cantons lémaniques qui ne possédaient que 5 % du capital, ont assuré la survie de la société à coups de subventions. On peut relier le réaménagement récent des relations avec les partenaires français à ce processus de rénovation de l'entreprise créée en 1873. La « nouvelle dynamique » s'est en effet concrétisée le 22 août 2019 par la signature d'une convention de coopération liant le Canton de Vaud aux communautés d'agglomération d'Evian-Les-Bains et de Thonon-les-Bains. Ces dernières prendront à leur charge la moitié du déficit de l'activité de transport transfrontalier qui s'élève à 4 millions de francs suisses. L'autre moitié sera partagée entre la Confédération et le Canton de Vaud. Grâce à la mise en place de cette « structure partenariale transfrontalière » deux nouveaux bateaux ont pu être commandés, l'un pour le service Lausanne-Evian, l'autre sur la ligne Thonon-Lausanne. La Région Rhône-Alpes participera à ces acquisitions par une subvention d'équipement. Les nouveaux bateaux permettront une amélioration substantielle du service aux voyageurs. Le choix du mode de fonctionnement du service de transport transfrontalier est ainsi largement déterminé par des considérations financières. Or le transport lacustre a pour fonction de désengorger la circulation routière aux heures de pointe et de réduire l'impact environnemental des transports dans le contexte des migrations pendulaires entre les rives du Léman. Les engagements financiers réciproques devraient par conséquent être replacés dans le contexte d'un schéma général des mobilités transfrontalières.

On comprend que la « nouvelle dynamique » exprime une volonté de stabiliser le fonctionnement du service de transport public transfrontalier et de moderniser la coopération franco-suisse. Elle met fin à une

---

<sup>7</sup> [Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992](#), paragraphe 7.

<sup>8</sup> [Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000](#), *Loi d'orientation pour l'outre-mer* ; [Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995](#), *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*.

---

construction empirique qui a montré ses limites face à la forte croissance des flux de voyageurs. Avant 2019 la situation a été marquée par un processus d'émergence et de cristallisation du service public transfrontalier de transport public depuis la création des lignes transfrontalières en 2008. Du côté suisse l'évolution a résulté d'une « cantonalisation » de la CGN sur laquelle les collectivités publiques suisses ont établi leur emprise à travers la prise de contrôle de la société et l'octroi de subventions sous conditions de charge de service. L'Office fédéral des transports (OFT) a accordé à la CGN une autorisation fédérale en vue du transport régulier de voyageurs à titre professionnel exclusivement en trafic international. Le Canton de Vaud et la CGN ont conclu une convention sur l'offre de prestations. Le service public transfrontalier était donc incontestablement suisse, mais il était aussi français. L'attitude de l'Etat français montre bien l'attachement à la territorialité du service public. Il eut été inconcevable de laisser un service public de transport suisse fonctionner en tant que tel sur le territoire français. Or le règlement particulier de police du lac Léman soumettait les activités de transport public sur le lac à un régime d'autorisation préalable accordée par le préfet et assortie d'un cahier des charges<sup>9</sup>. Un arrêté du Préfet de Haute-Savoie a ainsi constitué, du côté français, la base juridique d'un service public français dont la CGN était l'attributaire. Sur cette base, les communautés d'agglomération d'Evian et de Thonon ont établi un lien conventionnel avec la société suisse afin de subventionner les lignes de transport transfrontalier<sup>10</sup>. Autorités suisses et françaises ont donc suivi **une démarche symétrique qui aboutissait à la juxtaposition de deux services publics, suisse et français, pour une unique société attributaire et un unique service transfrontalier**. Conforme à la règle de territorialité, le résultat n'était cependant pas convaincant et la solution hybride n'aura pas été maintenue longtemps.

Aujourd'hui le règlement particulier de police de la navigation sur le lac Léman a été modifié pour être aligné sur le régime maritime et un mécanisme déclaratif a remplacé l'autorisation préalable sous conditions<sup>11</sup>. Par conséquent, l'activité de transport transfrontalier est **désormais un service public exclusivement suisse**. Une telle concession de la part de la France ne se conçoit pas sans contrepartie rendant acceptable l'atteinte à l'exclusivité territoriale. Tel est l'objet de la « **structure partenariale transfrontalière** », un mécanisme non doté de la personnalité juridique. En réalité, l'aménagement de l'exercice de la souveraineté a renforcé l'effectivité de cette dernière. En effet, la France a acquis, par la convention de coopération signée le 22 août 2019<sup>12</sup>, **un pouvoir de codécision sur le fonctionnement des lignes de transport transfrontalier** en échange du mandat exclusif de la société délégataire de service public par la Suisse. La convention apporte toutes les garanties pour que cette forme de retrait français ne puisse pas être qualifiée d'abandon de souveraineté. Cet aménagement de la souveraineté est largement justifié par l'intérêt général, parce qu'il devrait contribuer à une amélioration substantielle du service. L'expérience du Lac Léman montre ainsi les avantages de la coopération territoriale par rapport à une approche défensive de la souveraineté territoriale.

---

<sup>9</sup> [Arrêté préfectoral n°DDT/STC/PLL/2015-0202 du 23 juin 2015](#), p. 13.

<sup>10</sup> Délibération du Conseil Communautaire de Thonon Agglomération du 3 décembre 2018 approuvant le projet de convention avec la CGN (dispositif d'aide aux passagers transportés) prévoyant une subvention pour 2018 et 2019 ; la délibération du Conseil communautaire de la Communauté de communes du Pays d'Evian-Vallée d'Abondance du 25 mai 2018, annexe n°18.

<sup>11</sup> [Règlement particulier de police de la navigation sur le lac Léman Version compilée - juin 2019](#), p. 16.

<sup>12</sup> Approbation du projet par la délibération du Conseil communautaire de la Communauté de communes du Pays d'Evian-Vallée d'Abondance du 24 janvier 2019 ; texte de la convention dans l'annexe au présent rapport.

---

### III. Le droit monégasque et le droit français définissent les conditions procédurales du projet

**Le droit monégasque ferme la voie de la coopération décentralisée ; le droit français ouvre la voie de la coopération territoriale avec un Etat étranger**

#### A. Les exigences monégasques

**8.** La Convention de coopération entre le Canton de Vaud et les communautés d'agglomération d'Evian et de Thonon précitée est établie sur la base de l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (AKCT) du 23 janvier 1996 qui lie l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse. L'accord AKCT n'a pas été ratifié par la Principauté.

La Principauté a assorti la ratification de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid du 21/05/1981) d'une déclaration précisant le champ d'application de la Convention :

« Conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention-cadre, la Principauté de Monaco précise que le champ d'application de la Convention se limite de fait à la commune de Monaco, le territoire monégasque formant une seule commune dont les limites correspondent aux frontières de l'Etat. La Principauté entend limiter le champ d'application de la coopération à l'objet suivant, entrant dans les compétences de la Mairie de Monaco : organisation de manifestations culturelles, récréatives, artistiques et de loisirs ».

L'article 25 de la loi sur l'organisation communale<sup>13</sup> détermine les attributions du Conseil municipal. Il dispose en outre que

« La commune de Monaco, sur délibération du conseil communal, peut se mettre en relation et conclure des accords avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans la limite de ses compétences et dans le respect des engagements internationaux de la Principauté, sous réserve d'en tenir informé le Ministre d'Etat ».

Les articles 38 et suivants de la loi précitée fixent les attributions du maire et des adjoints.

Le [site officiel du Gouvernement Princier](#) indique que

« En tant que collectivité publique décentralisée, la Commune de Monaco a dans ses attributions :

- La gestion des biens immeubles communaux
- L'organisation et l'organigramme des services communaux
- L'organisation des festivités municipales et l'animation de la ville
- La dénomination des voies publiques
- La création, l'aménagement ou la suppression de zones vertes

---

<sup>13</sup> [Loi n°959 du 24 juillet 1974 modifiée par la loi n°1316 du 29 juin 2006.](#)

- Le cimetière
- L'aide aux personnes âgées
- Les crèches pour l'accueil des jeunes enfants ».

**9. Le droit monégasque ne confère pas à la Commune de Monaco la compétence de conclure un accord avec la Métropole NCA relatif à la création d'un service de transport transfrontalier de voyageurs.** Il ne laisse donc qu'une voie unique pour engager le partenariat sur la navette maritime, celle d'un engagement réciproque entre l'Etat monégasque, seul interlocuteur possible, et la Métropole, en tant que groupement de collectivités territoriales françaises et autorité organisatrice de transport. Finalement l'Etat monégasque a le choix entre décider de se lier à cette entité locale ou renoncer à la coopération organisée sur la question des mobilités, cruciale pour le public. Il convient d'insister sur ce point, parce que le projet sur la navette maritime marque un changement de paradigme du côté monégasque et dans les relations franco-monégasques. Il suppose sans-doute une réévaluation de la politique extérieure de la Principauté. En effet, **la portée de l'action envisagée ne se limite pas à un changement formel d'interlocuteur (Commune ou Etat) par rapport aux usages internationaux. Elle sort du champ de la coopération décentralisée transfrontalière pour se situer dans un cadre juridique différent.** Ainsi l'Article 1115-5 du CGCT permet-il aux collectivités territoriales françaises d'adhérer à un groupement européen de coopération territoriale, un groupement eurorégional de coopération ou un groupement local de coopération transfrontalière dont un Etat étranger serait membre. Dans ces situations, l'Etat en question se trouve parmi des collectivités territoriales dans un cadre, certes conventionnel, mais de nature statutaire et institutionnelle qui n'impose pas des rapports juridiques horizontaux entre les membres. Le projet de navette maritime s'inscrit dans le contexte différent d'un **partenariat international direct entre un groupement de collectivités territoriales et un Etat souverain.** Or la convention envisagée, non seulement serait fondée sur une réciprocité des intérêts, mais elle établirait surtout une forte réciprocité dans la mise en œuvre des droits et obligations des parties. Elle imposerait en outre à ces dernières des charges financières fixes constituant des dépenses obligatoires sur une longue période. Enfin, si le « divorce » est possible dans ce type de coopération transfrontalière qui établit un régime et non pas seulement un engagement réciproque, il ne saurait entraîner une « séparation de corps », parce que la « cohabitation » est inéluctable. Dans l'Affaire *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*<sup>14</sup>, la Cour internationale de justice a été confrontée à une telle situation au sujet d'un traité bilatéral sur l'aménagement du Danube qui n'était plus adapté, ni même respecté par les parties.

**10.** La circulaire conjointe du MEAE et du ministère des outre-mer du 3 mai 2017 énonçant les compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale à la suite de l'entrée en vigueur de la loi « Letchimy » souligne la nature particulière des conventions conclues par une collectivité territoriale française avec un Etat étranger sur la base de l'article 1115-5 du CGCT. Ces conventions

« ne sont pas des accords internationaux à proprement parler, dans la mesure où les collectivités territoriales ou régionales ne sont pas des sujets reconnus par le droit international public. **Ces instruments doivent être considérés comme des « conventions sui generis »** dont chaque projet doit être préalablement autorisé par les autorités de la République avant toute signature »<sup>15</sup>.

Aux termes de l'article 2 a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969

« L'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ».

<sup>14</sup> [Arrêt du 25 septembre 1997](#),

<sup>15</sup> [Circulaire conjointe du 3 mai 2017](#), p. 4.

---

**Les conventions de coopération territoriale conclues par des collectivités publiques locales ou régionales avec des Etats étrangers ne sont certes pas des traités internationaux, mais elles présentent tout de même la caractéristique d'être des actes d'Etat.** L'une des parties bénéficie d'une immunité de juridiction qui fait obstacle à la compétence des tribunaux du pays dont relève son partenaire et, dans tous les cas, d'une immunité d'exécution des décisions prononcées contre elle. Au demeurant, l'Etat sera vraiment peu enclin – la formule est faible – à soumettre la convention au droit du pays partenaire. En raison des enjeux financiers du projet de navette maritime pour l'Etat de Monaco et pour la Métropole NCA les questions du droit applicable et du mode de règlement des différends relatifs aux droits et obligations de la convention de coopération sont fondamentales et incontournables.

Tel n'est généralement pas le cas en matière de coopération territoriale. Le plus souvent les risques de contentieux sont minimes et, lorsque la coopération porte sur des infrastructures ou des services publics les parties créent un groupement doté de la personnalité juridique qui assumera la responsabilité des activités développées sur la base de leur projet commun. A cette particularité du projet de navette maritime s'ajoute le fait qu'un Etat est partie à la convention de coopération territoriale. Cette dernière est donc une variété de « contrat d'Etat », une variété seulement, parce que cette notion a été appliquée jusqu'à présent à des contrats entre un Etat et une personne privée. On évoque les concessions de prospection ou d'exploitation d'hydrocarbures (sentence *Texaco-Calasiatic*<sup>16</sup>), les concessions d'ouvrage publics (sentence *Eurotunnel*<sup>17</sup>), les contrats d'Etat relatifs à un investissement étranger établis sur la base d'un traité bilatéral d'investissement (*clause umbrella* dans le TBI<sup>18</sup>). Dans ces cas le contrat d'Etat a été rattaché au droit international et les différends ont été réglés par la voie de l'arbitrage international. Une attention particulière devrait être accordée au précédent *Eurotunnel* (tunnel sous la Manche) qui peut être considéré comme pertinent à plusieurs égards. Ainsi la sentence montre bien comment le droit international peut être appliqué sans affecter d'une manière ou d'une autre le droit national de chacun des deux pays concernés. Il est en effet important que le code des transports français et le code de la mer monégasque, notamment, soient appliqués sans entrave à l'activité de transport maritime.

L'affaire *Eurotunnel* mettait face à face les deux concessionnaires du tunnel, personnes privées, les sociétés *The Channel Tunnel Group Limited* et *France-Manche S.A.*, et les deux Etats, France et Royaume-Uni. Or la Métropole NCA est une personne publique. Toutefois, le précédent de la Convention cadre de partenariat sur le numérique signée entre l'Etat de Monaco et la Métropole NCA plaide en faveur de la recherche d'un tiers droit, ni monégasque, ni français. Les parties se sont attachées à éviter toute référence au droit français ou au droit monégasque :

« Sans préjudice des obligations juridiques internationales applicables à chacune des Parties, ces dernières s'engagent à considérer comme confidentielles et à n'utiliser que pour l'objet de la présente Convention cadre et de chacune des Conventions Programme définies à l'article 3, toutes les informations qui leur seront communiquées ou dont (elles) pourraient avoir connaissance lors de l'exécution de la présente Convention ».

Les Parties ont écarté toute action devant un tribunal national :

« Toute difficulté résultant de l'interprétation ou de la mise œuvre ou de la résiliation de la Présente Convention sera résolue à l'amiable entre les Parties ».

**La convention de coopération envisagée entre l'Etat de Monaco et la Métropole NCA sera un « contrat d'Etat ». Les questions du droit applicable et du mode de règlement des différends prendront une importance toute particulière en raison des enjeux financiers du projet. Il est raisonnable de penser que l'Etat monégasque**

---

<sup>16</sup> Sentence du 19 janvier 1977, *Texaco-Calasiatic c. Gouv. Libyen*, JDI 1977, p. 350.

<sup>17</sup> (CPA) Sentence du 30 janvier 2007, *Eurotunnel (The Channel Tunnel Group Limited, France-Manche S.A et Royaume-Uni, France)*

<sup>18</sup> CIRDI, sentence du 12/10/2005, *Noble Ventures Inc. c. Roumanie*, § 53, ARB/01/11.

---

exigera le rattachement de la convention au droit international et le recours à l'arbitrage international, suivant une pratique bien établie en matière de contrats d'Etat.

**11.** L'autonomie de la volonté fonderait le rattachement d'un contrat d'Etat au droit international. Construite pour des conventions liant un Etat à une personne privée cette théorie est mal adaptée aux relations entre un Etat et une collectivité territoriale étrangère. La sécurité juridique impose donc que le rattachement au droit international de la coopération territoriale avec l'Etat monégasque et le règlement arbitral des différends soient précisés dans l'accord intergouvernemental envisagé. Cette question de principe liée à la souveraineté de l'Etat de Monaco concerne en effet l'ensemble des conventions de coopération territoriale à venir. On observe d'ailleurs que l'internationalisation des contrats d'Etat fonctionne actuellement dans le cadre d'un dispositif complexe reliant un traité international (dans le cas *Eurotunnel* l'accord entre la France et le Royaume-Uni, dans le cas de la protection internationale des investissements étrangers le TBI) à des contrats d'Etat. Intégrés dans un tel dispositif ces derniers sont à considérer comme des actes connexes au traité et des instruments de mise en œuvre. Il appartiendrait au Gouvernement monégasque de défendre cette position dans la négociation.

Les rédacteurs du rapport *Laignel* ont cherché une formule de ce type. Ils ont finalement proposé qu'une collectivité territoriale ait la possibilité de cosigner avec l'Etat, pour le champ de ses compétences, certains accords internationaux avec des Etats de taille réduite comme le Luxembourg<sup>19</sup>. La proposition prenait appui sur **la fiction d'un dédoublement fonctionnel de l'Etat partenaire : l'Etat monégasque agirait parfois comme autorité locale. Or là se situe précisément l'un des deux points de blocage qui empêchaient jusqu'à présent le développement de la coopération territoriale avec Monaco : l'Etat est toujours l'Etat dans l'indivisibilité de sa qualité et les conventions qu'il signe sont des actes d'Etat. Ils doivent être considérés comme tels et non pas dans une fausse assimilation à des actes relevant de la coopération décentralisée.** Par ailleurs, la proposition qui n'était sans doute pas contraire à la Constitution<sup>20</sup> supprimait cependant la distinction essentielle entre traités internationaux et contrats d'Etat, c'est-à-dire la différence de nature entre la capacité inhérente de l'Etat et la capacité fonctionnelle limitée que d'autres entités peuvent exceptionnellement acquérir. De fait elle n'est pas reprise par la loi *Letchimy*.

## B. Les exigences françaises

**12.** Le deuxième point de blocage de la coopération territoriale franco-monégasque a été supprimé. Depuis la loi *Letchimy* du 5 décembre 2016<sup>21</sup> les collectivités territoriales françaises ont en effet la capacité de conclure des conventions avec des Etats étrangers. La réforme ne marque pas une clarification – la situation des collectivités territoriales était claire –, mais un changement d'approche de leur action extérieure dans l'esprit de la « diplomatie démultipliée ». Il leur était auparavant interdit de se lier à un Etat étranger. La formule introduite dans la loi Pasqua de 1995 sonnait avec la brièveté d'un impératif catégorique et définitif : la République désignait aux pouvoirs locaux une ligne rouge à ne pas franchir.

« Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger<sup>22</sup>. »

---

<sup>19</sup> [Rapport Laignel du 23 janvier 2013 sur L'action extérieure des collectivités territoriales](#), proposition, n°14, p. 47-48.

<sup>20</sup> [Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer](#), § 27.

<sup>21</sup> [LOI n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional](#).

<sup>22</sup> LOI n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), JO n° 31 du 5 février 1995.

---

Dans sa rédaction actuelle l'article 1115-5 du CGCT prévoit plusieurs dérogations à l'interdiction dont la possibilité de conclure une convention avec un Etat étranger lorsque

« la convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'Etat ».

Ainsi, dans un glissement progressif l'idée d'un aménagement de l'interdiction s'est imposée, mais l'évolution n'amène pas une banalisation de la pratique de ces conventions. Dans son rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat M. Mathieu DARNAUD observait que :

« Bien qu'elles visent à prendre en compte la situation spécifique des collectivités ultramarines, les modifications proposées par le présent article bénéficieraient à l'ensemble des collectivités territoriales de la République, le champ d'application de l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales n'étant pas spécifique aux territoires ultramarins. Toutefois, les modifications proposées ne devraient pas, selon la majorité des personnes entendues par votre rapporteur, apporter de bouleversements notables par rapport au droit en vigueur pour les collectivités hexagonales »<sup>23</sup>.

**Cette disposition doit finalement à l'évocation de la situation particulière de la Principauté de Monaco le fait d'être applicable aux collectivités territoriales de Métropole.** Bien entendu, cette réticence initiale ne préjuge pas le développement de la pratique sur le long terme, mais elle justifie la prudence avec laquelle l'Etat français met en œuvre cette disposition. Il a néanmoins accueilli avec bienveillance le projet de convention de la Région SUD avec le Costa-Rica. Le cas est considéré comme **une première expérimentation des conventions de coopération avec un Etat étranger**<sup>24</sup>. Il devrait contribuer à cristalliser la doctrine de l'Administration et il représente à cet égard un précédent particulièrement utile à l'élaboration du projet de navette maritime. Toutefois, la convention avec le Costa-Rica pourrait avoir une portée assez générale, visant notamment les échanges de bonnes pratiques. Les enjeux matériels et financiers de ces deux projets seraient ainsi sensiblement différents.

#### Article 1115-5 du CGCT

(...)

« L'interdiction mentionnée au premier alinéa ne s'applique pas aux conventions conclues pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale et dont la signature a été préalablement autorisée par le représentant de l'Etat lorsqu'elles entrent dans l'un des cas suivants :

1° La convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'Etat ; »

(...)

**13. L'autorisation de l'Etat.** Plusieurs actes des collectivités territoriales et de leurs groupements relèvent de ce régime de l'autorisation préalable. Précisément ils font l'objet de dispositions législatives particulières codifiées aux articles 1115-1 à 1115-7 (Action extérieure des collectivités territoriales) du CGCT, parce qu'ils dérogent à la règle de la territorialité ou à l'interdiction de conclure des conventions avec un Etat étranger. L'autorisation préalable apparaît ainsi comme une exigence commune à toutes ces situations. Les autres actes des collectivités territoriales relèvent du contrôle de légalité de droit commun. Le souci de rationalisation des procédures a conduit à **faire de la préfecture de région le « guichet unique » de l'ensemble des démarches menées par les collectivités territoriales dans le cadre de leur action extérieure.** La désignation

---

<sup>23</sup> Rapport n° 51 (2016-2017) du 19 octobre 2016, [format PDF](#).

<sup>24</sup> [La circulaire conjointe du 24 mai 2018](#) sur le « Cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle » confirme indirectement cette phase d'expérimentation en renvoyant à d'éventuelles instructions ultérieures le cas des conventions conclues avec des Etats étrangers. La même attitude d'observation et d'expérimentation est suivie par Pierre POUIGNAUD, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, La Documentation Française, 2019, 144 pages, [Doc. PDF](#).

---

d'un conseiller diplomatique auprès du préfet de région permet de faciliter la liaison avec le MEAE. Le pouvoir d'initiative du projet de navette maritime appartient à la Métropole NCA et non pas à son partenaire monégasque. En effet, la compétence relative à l'action extérieure est facultative et elle relève par conséquent de la libre appréciation de la collectivité territoriale ou du groupement. Les interlocuteurs de la Métropole sont M. Pierre DARTOUT, Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, et **M. Julien CHENIVESSE, Conseiller diplomatique auprès du Préfet de région.**

La demande d'autorisation de la convention de coopération est adressée par la collectivité territoriale ou le groupement au préfet **après l'approbation de la convention par l'organe délibérant et avant sa signature.** L'appréciation du préfet porte sur

1° des éléments de légalité :

- Conformité aux engagements internationaux de la France,
- Existence d'un accord international antérieur approuvé par l'Etat dont la convention assurerait la mise en œuvre ;

2° des éléments d'opportunité (cohérence avec l'action extérieure de la France en général et dans les rapports avec le pays concerné, intérêt du projet, etc.).

**14. La nécessité d'un accord antérieur approuvé par l'Etat.** La Loi *Letchimy* subordonne la conclusion d'une convention de coopération territoriale avec un Etat étranger à l'existence d'un traité constituant la base juridique d'une telle coopération. Or les accords bilatéraux existants ne répondent pas à cet objet. Le seul cas évoqué est celui de la Russie qui n'est pas pertinent au regard de l'article 1115-5 du CGCT. Par conséquent, chaque fois qu'une collectivité régionale ou locale manifeste son intention de s'engager avec un Etat étranger, l'Etat français, pour y répondre, s'attache à l'élaboration d'un accord intergouvernemental sur la coopération territoriale. De fait, cette initiative diplomatique constitue un préalable à l'établissement du lien entre la collectivité territoriale et l'Etat étranger. Bien entendu, cette procédure préalable ne s'appliquera pas aux demandes relatives à des pays ayant déjà fait l'objet d'un accord international sur la coopération territoriale.

**15. La déclaration d'intention des partenaires.** L'expérimentation de l'application de l'article 1115-5 à l'initiative de la Région SUD avec le Costa-Rica a permis de clarifier la démarche. La collectivité territoriale, le groupement s'agissant de la Métropole NCA, adresse au représentant de l'Etat, le préfet de région, la déclaration d'intention signée avec son partenaire, le Gouvernement monégasque. Cette communication officielle permet d'enclencher la phase intergouvernementale à l'initiative de l'ambassadeur auprès de l'Etat en question, en l'occurrence l'Ambassadeur Laurent STEFANINI. Au vu de l'expérience costaricienne, il importe avant tout d'éviter l'ambiguïté sur la portée de la déclaration d'intention de conclure une convention. Celle-ci est une « préfiguration » de la convention, c'est-à-dire l'image imparfaite d'un événement à venir, en d'autres termes une simple annonce. Elle n'a pas de caractère précontractuel. Les signataires engagent un processus de partenariat, mais à ce stade ils ne sauraient se considérer comme parties. N'étant pas un acte juridique, l'instrument n'est pas soumis à l'approbation de l'organe délibérant, ni transmis au représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité. Il est néanmoins approprié de consulter le préfet de région ou du moins le conseiller diplomatique avant la signature du document. Cette démarche a démontré son utilité dans le cas costaricien. Dans la mesure où l'objet de la future convention est clairement déterminé, le texte devrait être bref.

**16. Le contenu de l'accord intergouvernemental sur la coopération territoriale.** En engageant le processus de négociation de l'accord avec le Costa-Rica le MEAE poursuivait un double objectif. Il répondait à la demande de la Région Sud et il rédigeait un document pouvant servir de modèle pour les accords similaires à venir. L'accord en voie de finalisation constitue ainsi une référence incontournable en tant que document de base de tels accords. Il est minimaliste en ce sens qu'il contient les éléments jugés indispensables, mais il est adaptable en fonction de chaque situation. Or le cas des rapports franco-monégasques

---

présente plusieurs fortes particularités s'agissant de la coopération territoriale qu'il convient de rappeler. Toute cette coopération prend la forme de conventions entre une collectivité territoriale française et l'Etat de Monaco. Ce dernier est particulièrement attaché à préserver sa qualité d'Etat dans ses relations transfrontalières. Ce n'est d'ailleurs pas l'affirmation d'un particularisme monégasque, mais la réaffirmation du respect général dû à la souveraineté. Enfin, cette coopération porte sur des projets précis impliquant des engagements financiers à long terme. Le risque juridique, s'il ne devrait jamais être négligé, semble insignifiant dans la coopération avec le Costa-Rica. La sécurisation est au contraire une préoccupation centrale dans le montage du projet de navette maritime. Elle ne saurait être ignorée par les gouvernements dans la négociation du traité bilatéral qui chapeautera l'opération en question. Finalement, on attend moins un couvre-chef qu'un parapluie. A cet égard, c'est-à-dire l'exigence de sécurisation du projet, l'action envisagée par la Métropole NCA avec l'Etat de Monaco est plus comparable à l'affaire *Eurotunnel* (tunnel sous la Manche) qu'au précédent costaricien. Le principe d'économie d'action ou du moindre engagement juridique qui a inspiré la rédaction de l'accord avec le Costa-Rica conserve bien entendu toute sa pertinence, mais il devra être concilié, compte tenu des enjeux matériels du projet, avec le besoin de sécurité juridique, afin de préserver les intérêts publics et privés impliqués dans cette opération.

Dans le modèle costaricien d'accord intergouvernemental il est fait **référence dans le préambule au respect du droit national de chaque Etat partie et à la loi *Lechtimy* de 2016**. Il n'est pas inutile de rappeler chacun au respect de l'organisation territoriale de l'Etat. Il ne viendrait à l'esprit de personne de demander à la Principauté de modifier les compétences de la Commune de Monaco pour faciliter le développement de la coopération territoriale. De même, l'Etat de Monaco ne discutera-t-il pas les procédures mises place en application de la loi *Lechtimy* :

« Dans le respect des dispositions constitutionnelles et législatives de ces deux pays régissant la coopération territoriale et régionale, notamment la loi n°2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outremer dans leur environnement régional »

Dans le modèle de référence **les Etats conviennent de leur intérêt mutuel à œuvrer dans le domaine de la coopération territoriale** :

« Les parties conviennent de leur intérêt mutuel à œuvrer dans le domaine de la coopération territoriale et régionale, dans le respect des compétences attribuées aux autorités locales et territoriales. »

Cet énoncé général correspond à une obligation de comportement « assez lâche » pour reprendre l'expression employée par la France devant la Cour internationale de Justice dans l'*Affaire Questions concernant l'entraide judiciaire (Djibouti c. France)*<sup>25</sup>. Il figure néanmoins dans une disposition de fond de l'accord et la règle *Pacta sunt servanda* (caractère obligatoire des traités internationaux) interdit de lui dénier toute portée normative. La Cour a dit dans l'Arrêt du 4 juin 2008

« Les dispositions de fond du traité sont libellées en termes d'objectifs à atteindre, d'amitié à encourager et de bonne volonté à développer. Mais, si elles renvoient à la réalisation d'aspirations, elles n'en sont pas pour autant vides de contenu juridique. Les obligations mutuelles prévues par le traité sont des obligations juridiques, exprimées sous la forme d'obligations de comportement — en l'occurrence d'obligations de coopérer —, de caractère vague et général, qui imposent aux parties d'œuvrer en vue d'atteindre certains objectifs, lesquels sont définis comme des avancées dans des domaines donnés, ainsi qu'en matière de paix et de sécurité ; certaines procédures et certains arrangements institutionnels doivent leur permettre d'atteindre ces objectifs »<sup>26</sup> (idem, § 104, p. 216.

Cette expression d'une aspiration commune est suffisante pour permettre aux deux Etats d'accompagner le développement de la coopération territoriale. De telles obligations de comportement acquièrent leur pleine portée, si elles sont associées à « certaines procédures et certains arrangements institutionnels ». L'accord avec le Costa-Rica crée à cette fin un comité de pilotage. **L'accord entre la France et la Principauté de Monaco pourrait**

---

<sup>25</sup> Arrêt du 4 juin 2008, § 101, Rec. p. 216.

<sup>26</sup> idem, § 104, p. 216.

---

se limiter à investir les organes de la coopération franco-monégasque de la mission d'assister et d'orienter la coopération territoriale.

Pour les raisons exposées *supra* au paragraphe 11 du présent rapport (préservation de la souveraineté monégasque), **il serait opportun d'inclure dans l'accord intergouvernemental à l'initiative du Gouvernement monégasque, deux articles supplémentaires, l'un sur le droit applicable aux conventions de coopération territoriale franco-monégasques, l'autre sur le règlement des différends relatifs aux droits et obligations établis par ces instruments.**

## IV. Le partenariat transfrontalier du lac Léman est transposable à la navette maritime

**Le modèle lémanique préserve l'équilibre entre les parties et le bon fonctionnement du service de transport**

**17. Question du mandatement de l'opérateur.** La convention de coopération entre le Canton de Vaud et les agglomérations d'Evian et de Thonon reconnaît la compétence de la partie suisse pour sélectionner et mandater l'opérateur du transport. Par conséquent, la délégation de service public (ou toute autre forme de mandatement) est suisse. Les deux agglomérations françaises n'entretiennent ainsi pas de relations contractuelles avec la société délégataire du service. La Convention réserve la question d'une éventuelle responsabilité de l'une des parties envers celle-ci. Néanmoins, les engagements réciproques contractés par les parties dans le cadre de la convention ne sont pas une source de droits (contractuels) pour le concessionnaire de service public.

S'agissant de la navette maritime, la transposition du modèle lémanique amènerait d'abord à désigner la partie responsable du mandatement de la société de transport. Or l'intérêt du service et de son équilibre financier devraient justifier à terme l'extension de la navette vers l'Ouest et vers l'Est. En outre, l'essentiel du trajet est effectué en territoire français. On retiendra l'hypothèse du mandatement de la société de transport par la Métropole NCA en tant qu'autorité organisatrice de transport. Dans ces conditions, **l'Etat de Monaco ne serait engagé dans le projet que dans les limites contractuelles de la convention de coopération et la Métropole ferait son affaire de la relation avec l'opérateur.**

**18. Question de l'objet de la convention de coopération.** La convention lémanique a donc d'abord pour objet de clarifier le rôle et la responsabilité des différentes collectivités publiques qui sont parties prenantes dans l'activité de transport transfrontalier. Il est aussi de **déterminer d'un commun accord les conditions du service aux voyageurs (offre de prestations horaires, niveau de service et modalités de commande de cette offre) et les charges financières résultant de la nécessité de contribuer à l'équilibre financier de l'activité (participation au déficit d'exploitation). Un partage de cette charge par moitié entre les parties françaises et la partie suisse a été convenu. Cette solution semble équitable et pourrait être transposée au projet franco-monégasque, compte tenu de l'intérêt partagé pour la navette.**

**19. Question de la révision de l'annexe.** La convention lémanique qualifie pompeusement les réunions de travail qu'elle met en place d'organisme dépourvu de la personnalité juridique et d'autonomie financière. Elle crée un comité de pilotage qui sera, peut-on craindre, l'organe du « bavardage » et un comité

---

technique où se préparera la « tambouille » des trois directions des transports. La démarche relève ainsi de la « comitologie » qui est une méthode d'organisation de contrepouvoirs, celui de services techniques en l'occurrence. Ce comité Gustave et ce comité Théodule masquent derrière un appareil procédural très encombré dans cette convention le fonctionnement très simple et efficace du partenariat.

La « vie » de la convention est rythmée par la révision de l'annexe qui, sous une forme chiffrée, fixe pour la période bisannuelle à venir l'offre de prestations horaires, le niveau de service et les modalités de commande de cette offre, ainsi que la participation financière au déficit d'exploitation. L'annexe n'est pas un simple document « technique », mais un instrument contractuel au même titre que la convention. Ce réexamen régulier des charges de service et du subventionnement est conforme aux critères rigoureux de la jurisprudence *Altmark* précitée (paragraphe 3 du présent rapport). La révision de l'annexe permettra au Gouvernement monégasque d'avoir un contrôle effectif, dans la forme d'une codécision, de l'activité de transport et de consentir aux engagements financiers en toute connaissance de cause. Cette révision est un acte juridique nécessitant, du côté de la Métropole, l'approbation de l'organe délibérant. La question se posera de savoir si cet acte relève du champ d'application de l'article 1115-5 du CGCT (autorisation préalable du préfet). La réponse sera vraisemblablement négative, mais elle devra être examinée. La révision de l'annexe ne peut être effectuée qu'en intégrant une perspective plus large, celle des choix d'investissement et de la recherche de financements externes notamment. La question de la composition des délégations qui participeront aux réunions de travail n'est pas, en soi, un objet contractuel essentiel. Il sera bien plus important de définir l'étendue de l'obligation de communication qui pèsera sur la Métropole NCA. Celle-ci devra également s'assurer de la mise en œuvre de l'annexe révisée par l'opérateur.

**20. Clauses finales de la convention : durée, révision, dénonciation, droit applicable, règlement des différends.** La convention lémanique est conclue pour la période 2020-2025, soit trois périodes de révision de l'annexe. Elle prévoit la dénonciation de la convention et la possibilité d'en demander la révision. On observe surtout que la convention est matériellement et formellement détachée de l'application du droit interne des deux Etats concernés. Transposée à la navette maritime cette construction soumettrait le mandatement de l'opérateur au droit français et les règles du transport maritime des deux Etats seraient applicables à son activité. La soumission de la convention au droit international en serait facilitée. Il serait approprié de contrôler cet « appel d'air » en s'inspirant du précédent *Eurotunnel*, c'est-à-dire en limitant cette internationalisation aux seuls droits et obligations qui trouvent leur source dans la convention. *A contrario* on constate que la convention lémanique est soumise au droit suisse, alors que l'Etat monégasque ne voudrait pas que sa relation avec la Métropole NCA soit rattachée au droit français. S'agissant du règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention de coopération, l'importance des intérêts en jeu exclurait que l'on s'en remette simplement à la négociation. Toutefois, les Parties ont la possibilité de privilégier le règlement amiable en attribuant à l'arbitrage international une place subsidiaire. Elles peuvent aussi prévoir la conciliation comme mode alternatif de règlement.

\*

**21. La convention lémanique sur le transport transfrontalier relève de la coopération décentralisée, alors que la convention de coopération territoriale envisagée pour la navette maritime Nice-Monaco sera un contrat d'Etat, un « acte d'Etat ».** L'article 1115-5 du CGCT tire les conséquences de cette situation au regard du droit de l'action extérieure des collectivités territoriales, en conciliant le droit d'initiative de ces dernières avec la préservation de l'exercice de la souveraineté de la France. Il appartient finalement à l'Etat monégasque d'adopter une démarche similaire d'auto-préservation. Si l'internationalisation des conventions avec un Etat étranger n'a pas été envisagée par le législateur français, elle devrait s'imposer en pratique par l'effet mécanique de l'égalité souveraine entre les Etats dans les situations exceptionnelles,

---

comme celles de la coopération transfrontalière avec Monaco, qui comportent des enjeux matériels et financiers importants.

**Philippe WECKEL**

*Agrégé de droit public*

*Professeur de droit international*

*Directeur du Programme DITER (CERDACFF)*

# Annexes

## **Annexe 1 .**

### **Action extérieure des collectivités territoriales : une compétence autonome pleinement détachée de la compétence interne**

*Ainsi la Métropole agira à la fois comme autorité organisatrice des transports dans l'espace de la territorialité et dans sa capacité de coopération extérieure (coopération territoriale) dans la dimension transfrontalière du projet*

## **Annexe 2.**

### **Convention de coopération entre l'Etat de Vaud, Communauté de communes Pays d'Evian – Vallée d'Abondance (CCPEVA) et Thonon Agglomération pour le développement des navettes lacustres signée le 22/08/2019**

# Annexe 1

## Action extérieure des collectivités territoriales : une compétence autonome pleinement détachée de la compétence interne

« Ainsi la Métropole agira à la fois comme autorité organisatrice des transports dans l'espace de la territorialité et dans sa capacité de coopération extérieure (coopération territoriale) dans la dimension transfrontalière du projet », (page 7 du rapport).

### **Article L1115-1 du Code général des collectivités territoriales**

« Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire ».

### **1.**

#### [Circulaire du 24 mai 2018](#)

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères

à

Mesdames et Messieurs les préfets et hauts-commissaires

NOR : INTB1809792C

**OBJET : Cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle.**

### **2) Le respect des compétences des autres catégories de collectivités territoriales**

À l'exception des champs précités (eau potable, assainissement, distribution d'électricité et de gaz, collecte et traitement des déchets des ménages), et sans préjudice des dispositions propres à la coopération transfrontalière et à la coopération régionale des outre-mer, les domaines dans lesquels les collectivités territoriales peuvent développer des actions de coopération décentralisée ne sont pas limités aux compétences qu'elles détiennent: en effet, la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 a supprimé à l'article 1. 1115-1 la disposition indiquant que les collectivités pouvaient mener des actions de coopération décentralisée uniquement dans les limites de leurs compétences. Par conséquent, la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions par la loi n° 2015-

991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République n'a pas d'incidence en la matière.

Sous réserve des éléments précités, une collectivité peut ainsi agir en matière extérieure en dehors des compétences que le législateur lui a attribuées, sans toutefois qu'une collectivité ne puisse exercer une tutelle sur une autre (5ème alinéa de l'article 72 de la Constitution).

Cette latitude laissée aux collectivités souligne la nécessité d'instaurer une coordination efficace entre l'État et les collectivités, ainsi qu'entre les collectivités elles-mêmes, dont la Commission nationale de la coopération décentralisée est la garante (article 1. 1115-6 du CGCT). Vous veillerez ainsi à ce que les collectivités et leurs groupements lui transmettent les informations nécessaires à celle-ci pour « établi[r] et teni[r] à jour un état de [leur] action extérieure ».

## 2.

### GUIDE JURIDIQUE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**Document élaboré par Pierre Pougnaud pour le compte de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales Approuvé par la CNCD dans sa séance du 5 juillet 2018**

**La Documentation française 1re Édition, 2019, p. 32-33**

### **Une compétence de plein droit des collectivités territoriales**

L'action extérieure est une initiative libre, qui n'est conditionnée ni par la taille de la collectivité, ni par son statut, ni par la taille et le statut des éventuels partenaires étrangers. Cela résulte du fait que, depuis la «loi Thiollière» de 2007, la capacité à s'y engager n'est plus liée aux compétences exercées dans l'ordre interne, mais constitue bien une compétence propre, par attribution de la loi. Ce point avait déjà été mis en évidence dans le rapport sénatorial d'information (no 123, 2012-2013) de Jean-Claude Peyronnet, à la suite de la réforme de 2007 et conforté par l'intervention de la loi du 7 juillet 2014. Il fait désormais l'accord des autorités administratives concernées, puisque cette mention figure en toutes lettres au niveau de la circulaire commune de 2018. Elle n'est plus soumise à la preuve préalable d'un intérêt local. Toutefois, le juge, saisi dans le cadre d'un éventuel contentieux, vérifiera comme par le passé qu'elle est bien entreprise dans un intérêt public, notamment sur la base d'un éventuel reproche de détournement de pouvoirs, s'il est avéré par exemple qu'elle a été engagée ou menée dans un intérêt purement privé, ce qui est l'application du droit commun des délibérations et contrats des collectivités territoriales. Comme il a été indiqué plus haut, la compétence pour agir à l'international pour les collectivités territoriales n'est pas non plus liée aux compétences assignées par la loi au « niveau » auxquels elles appartiennent (région, département, communes ou différentes collectivités des outre-mer).

Cette question, d'une importance capitale pour les régions et les départements qui n'ont plus la clause générale de compétence, a été récemment clarifiée par des déclarations faites au sein de la CNCD et des réponses ministérielles à des questions parlementaires, donnant ainsi une interprétation pleinement autorisée au plan des principes. La position de l'administration à cet égard résulte en dernier lieu d'une réponse ministérielle à une question écrite (QE) no 97532 du 12 juillet 2016 (Journal officiel Assemblée nationale du 31 janvier 2017) où il est rappelé que «la loi no 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements ("loi Thiollière") a supprimé la disposition indiquant que les collectivités pouvaient mener des actions de coopération décentralisée uniquement dans les limites de leurs compétences. La suppression de la

clause de compétence générale des départements et des régions par la loi no 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République n'a donc pas d'incidence sur les domaines dans lesquels ils (les départements et les régions) peuvent mener des actions de coopération décentralisée, sous réserve du respect des accords internationaux». Cette interprétation autorisée et publique, faisant suite à des déclarations ministérielles faites au sein de la CNCD à plusieurs reprises depuis l'entrée en vigueur de la «loi NOTRe» et à une étude approfondie de la DGCL du ministère de l'Intérieur, a contribué à dissiper une inquiétude manifestée par les élus et les services de gestion ou de conseil juridique, concourant ainsi à sécuriser des relations en cours et à rendre possibles des liens nouveaux, ces derniers devant toutefois s'appuyer peut-être plus que par le passé sur une bonne information mutuelle des différents acteurs du territoire et un respect des «dominantes» indiquées désormais par la loi en ce qui concerne leurs domaines privilégiés d'engagement. \* Il n'est pas non plus nécessaire que le partenaire étranger (dans le cadre d'une convention ou pour toute autre action extérieure) soit du même niveau que la collectivité ou le groupement, solution déjà retenue par les circulaires antérieures à la loi de 2014 (en particulier circulaire de 2001), et donc valable a fortiori sous l'empire des dispositions en vigueur. Ainsi un département français peut avoir des liens avec une région étrangère ou l'inverse, une commune avec l'équivalent d'un département étranger, des intercommunalités avec des communes ou des provinces, etc.

### 3.

Confirmation par le Conseil d'Etat, [Arrêt du 17 février 2016, Région Rhône-Alpes](#)

## CONVENTION DE COOPERATION

entre

**L'Etat de Vaud,**

représenté par Mme Nuria GORRITE, Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines et M. Pascal ~~Broulis~~ BROULIS, Chef du Département des finances et des relations ~~externes~~ extérieures,

d'une part,

et

**La Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance,**

représentée par Mme Josiane LEI, Présidente,

et

**Thonon Agglomération,**

représenté par M. Jean NEURY, Président,

(ensemble les « AOM françaises »)  
d'autre part,

relative au transport régulier de voyageurs par la Compagnie Générale de Navigation sur le Lac Léman (la «CGN») entre les rives suisse et française du Lac Léman.

### Préambule

Sur la base d'une autorisation fédérale en vue du transport régulier de voyageurs à titre professionnel exclusivement en trafic international, délivrée par l'Office fédéral des transports (« l'OFT »), la CGN exploite à ce jour les trois lignes suivantes de transports publics de passagers entre les rives suisse et française du Lac Léman (les «Lignes lacustres régulières transfrontalières»):

- N1 Lausanne – Evian
- N2 Lausanne – Thonon
- N3 Nyon - Yvoire

Conformément à l'Article 7 du protocole d'accord relatif au transport régulier de voyageurs par la CGN entre les rives suisse et française du Lac Léman, daté du 31 mai 2018 (le « Protocole d'accord »), l'Etat de Vaud et les AOM françaises se sont engagés à œuvrer de bonne foi en vue de conclure une convention de coopération portant sur les Lignes lacustres régulières transfrontalières, applicable à partir de l'année 2020.

En tant qu'autorités organisatrices de transport, l'Etat de Vaud, d'une part, et les AOM françaises, d'autre part, désirent maintenant coordonner leurs efforts en vue de définir l'offre de services de la CGN relative aux Lignes lacustres régulières transfrontalières, ainsi que s'accorder sur la commande de cette offre et sur leur participation financière aux coûts non couverts par les revenus d'exploitation des Lignes lacustres régulières transfrontalières.

Les AOM françaises projettent de passer des conventions de cofinancement avec d'autres partenaires français ou européens (des « Co-financeurs français »), notamment la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

A cette fin, l'Etat de Vaud et les AOM françaises (les « Parties ») ont décidé de conclure une convention (la « Convention ») au sens de l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière du 23 janvier 1996 entre la France, la Suisse, l'Allemagne et le Luxembourg (« AKCT »), qui a été approuvée en délibération du Conseil communautaire de la Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance en date du [●] et en délibération du Conseil communautaire de Thonon Agglomération en date du [●].

## **Article 1 – Objet de la Convention et engagement des Parties**

La Convention a pour objet, conformément aux articles 3 et suivants AKCT, de régler les rôles et responsabilités des Parties concernant, d'une part, la définition de l'offre de prestation horaire et le niveau de service de la CGN relatifs aux Lignes lacustres régulières transfrontalières, ainsi que les modalités de la commande de cette offre et, d'autre part, le financement des Lignes lacustres régulières transfrontalières.

Par la présente Convention les Parties s'engagent à coopérer dans le but de définir ensemble l'offre de prestation horaire et le niveau de service de la CGN relatifs aux Lignes lacustres régulières transfrontalières, ainsi que les modalités de la commande de cette offre.

Les Parties s'engagent à participer, à parts égales entre les collectivités publiques suisses et françaises, aux Coûts non couverts par les revenus d'exploitation des Lignes lacustres régulières transfrontalières, tels que définis à l'Article 4 ci-dessous.

Les Parties s'engagent à mettre en œuvre les dispositions de la Convention dans un esprit de coopération et selon le principe de la bonne foi.

## Article 2 – Organisation

Les Parties conviennent d'organiser leur coopération sous la forme d'un organisme de coopération sans personnalité juridique ni autonomie financière, au sens de l'article 9 AKCT. Cet organisme de coopération est régi par la présente Convention et subsidiairement par les règles de droit suisse applicables.

Les Parties coopèrent principalement en participant aux travaux des deux instances suivantes :

### 2.1 Comité de Pilotage

Le Comité de Pilotage (« CoPil ») est le lieu d'information, d'échange et de débats transfrontaliers relatifs aux Lignes lacustres régulières transfrontalières.

Le CoPil n'a pas de pouvoir décisionnel en soi, mais il est l'instance où l'Etat de Vaud, la Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance et Thonon Agglomération confirmeront, cas échéant, les décisions prises par leur organe compétent.

L'Etat de Vaud, la Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance et Thonon Agglomération désignent une ou plusieurs personnes -pour siéger au sein du CoPil. Les AOM françaises pourront inviter une ou plusieurs personnes désignées par les Co-financeurs français ou par l'Etat français à participer aux séances du CoPil. L'Etat de Vaud pourra inviter une ou plusieurs personnes désignées par l'OFT.

En 2020 et chaque année paire subséquente, le CoPil sera présidé par une personne désignée par l'Etat de Vaud. En 2021 et chaque année impaire subséquente, le CoPil sera présidé par la personne désignée par les AOM françaises.

Le CoPil se réunit en principe une fois par année. La date de la prochaine séance du CoPil est fixée de séance en séance. En cas de besoin, une séance extraordinaire sera convoquée par le président à son initiative ou sur demande d'une Partie. Chaque séance ordinaire et extraordinaire sera convoquée au moins 4 semaines à l'avance. La convocation contient l'ordre du jour et, dans la mesure du possible, les documents sur lesquels portera la séance. Le président tient un procès-verbal qui sera envoyé aux Parties dans les meilleurs délais.

### 2.2 Groupe Technique

Le Groupe Technique (« GT ») est un groupe de travail qui traitera de tous les aspects pratiques liés à la coopération transfrontalière visée par la Convention.

L'Etat de Vaud, la Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance et Thonon Agglomération désignent librement une ou plusieurs personnes pour participer au GT. Les

AOM françaises pourront inviter une ou plusieurs personnes désignées par les Co-financeurs français ou par l'Etat français à participer en tant qu'observateur aux séances du GT.

Le GT est présidé par un représentant de l'Etat de Vaud, qui est chargé d'envoyer les convocations aux séances et de faire établir un procès-verbal.

Dans un esprit de transparence et de collaboration, les membres du GT désignés par les Parties élaboreront ensemble les propositions et les documents qui seront présentés pour approbation à leur organe compétent respectif, notamment l'Annexe 1 (Détermination de l'offre de prestation horaire, du niveau de service et des modalités de la commande) et l'Annexe 2 (Engagements financiers). Ces propositions et documents seront également communiqués au CoPil.

Bien que la relation avec la CGN soit assumée par l'Etat de Vaud, le président du GT requerra, de sa propre initiative ou sur demande d'une Partie, la présence d'un ou plusieurs employés de la CGN aux séances du GT.

Le GT tiendra autant de séances que nécessaire, mais au moins une séance avant chaque séance du CoPil.

Les dates des séances du GT sont en principe déterminées d'avance, sur une base semestrielle. En cas de besoin, une séance extraordinaire sera convoquée par le président, de sa propre initiative ou sur demande d'une Partie.

Chaque séance sera convoquée au moins 2 semaines à l'avance. La convocation contient l'ordre du jour et les documents sur lesquels portera la séance.

### **Article 3 – Offre de prestation horaire, niveau de service et modalités de commande**

L'Etat de Vaud, soit pour lui la Direction générale de la mobilité et des routes (« DGMR »), sélectionne et mandate l'opérateur des Lignes lacustres régulières transfrontalières, présentement la CGN. La DGMR se charge de la coordination avec la CGN, notamment afin d'obtenir les informations et les documents requis permettant au GT de mener à bien ses travaux.

La DGMR et les AOM françaises définissent ensemble l'offre de prestation horaire, le niveau de service et les modalités de commande des services de la CGN relatifs aux Lignes lacustres régulières transfrontalières conformément à une procédure réglée dans une Annexe 1 qui fait partie intégrante à la Convention.

L'Annexe 1 dans sa teneur au moment de la signature de la Convention se rapporte à la période biennale 2020/2021. Les Parties conviennent de rediscuter et de mettre à jour l'Annexe 1 préalablement à chaque période biennale consécutive.

Sur cette base, l'Etat de Vaud conclura une convention également biennale avec la CGN concernant les Lignes lacustres régulières transfrontalières (la « Convention CGN »). Pour la

période 2020/2021 et pour les périodes biennales consécutives, la Convention CGN sera établie sur la base des éléments figurant dans l'Annexe 1 applicables à la période biennale en question.

#### **Article 4 – Financement**

Sous la réserve des compétences budgétaires de leurs organes compétents, les Parties conviennent que les Coûts non-couverts par les revenus d'exploitation des Lignes lacustres régulières transfrontalières correspondant aux prestations commandées selon l'article 3, coûts définis au paragraphe suivant, seront supportés annuellement à raison de 50% par l'Etat de Vaud (la « Part financière suisse ») et de 50% par les AOM françaises (la « Part financière française »), conformément à la procédure définie dans l'Annexe 2.

Par « Coûts non-couverts par les revenus d'exploitation des Lignes lacustres régulières transfrontalières » il faut comprendre la différence entre toutes les charges et toutes les recettes liées aux Lignes lacustres régulières transfrontalières résultant des comptes planifiés de la CGN établis pour la période biennale en question, sans tenir compte du fait que ces coûts et ces recettes sont relatifs aux transports effectués sur territoire suisse ou sur territoire français.

Les AOM françaises prennent acte qu'une partie de la Part financière suisse sera assumée par la Confédération suisse, par le biais de l'OFT.

Les Parties conviennent que les apports financiers versés par les Co-financeurs français (les « Apports financiers ») seront imputés sur la Part financière française et que les Apports financiers de la Région Auvergne-Rhône-Alpes seront affectés par la CGN à des fins d'investissements compris dans la Part financière française, par exemple au remboursement des crédits actuels ou futurs obtenus en vue de l'acquisition de nouveaux bateaux affectés aux Lignes lacustres régulières transfrontalières.

Les modalités de détermination, les conditions et les modalités de versement des participations financières des Parties sont contenues dans l'Annexe 2 qui fait partie intégrante de la Convention.

L'Annexe 2 dans sa teneur au moment de la signature de la Convention se rapporte à la période biennale 2020/2021. Les Parties conviennent de rediscuter et de mettre à jour l'Annexe 2 préalablement à chaque période biennale consécutive.

Pour la période 2020/2021 et pour les périodes biennales consécutives, la Convention CGN sera établie sur la base des éléments figurant dans l'Annexe 2 applicables à la période biennale en question.

#### **Article 5 – Responsabilité à l'égard des tiers**

Chaque Partie est responsable de ses actes vis-à-vis de tiers, y compris de la CGN.

## **Article 6 – Coopération avec les autorités nationales**

Les Parties recherchent dans la mesure du possible la coopération souhaitée par le CoPil des autorités nationales respectives, à savoir pour l'Etat de Vaud, la Confédération suisse (plus spécifiquement l'OFT) et pour les AOM françaises et les Co-financeurs français, l'Etat français (plus spécifiquement la Préfecture de Haute-Savoie).

## **Article 7 – Frais de fonctionnement**

Chaque Partie assume ses propres frais d'organisation et de fonctionnement, notamment les frais de déplacement, de production interne de documents et de participation de ses fonctionnaires aux séances du CoPil et du GT.

Chaque Partie prendra à sa charge ses propres frais et dépenses (incluant notamment les honoraires d'avocat et autres honoraires) découlant de la négociation et de l'exécution de la Convention.

## **Article 8 – Durée et résiliation de la Convention**

La Convention est conclue pour une durée initiale expirant le 31 décembre 2025.

Chaque Partie peut la dénoncer, par écrit, en respectant un préavis minimum d'un an avant l'échéance.

A défaut de résiliation dans le délai précité, la Convention est reconduite pour une ou plusieurs périodes consécutives de 6 ans.

## **Article 9 – Révision de la Convention**

L'Etat de Vaud, la Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance et Thonon Agglomération peuvent en tout temps proposer une révision de la Convention. La proposition de révision donne lieu à un débat au sein du CoPil, qui se prononce sur la proposition.

En cas d'avis favorable du CoPil, la modification doit être avalisée par l'organe compétent de L'Etat de Vaud, la Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance et Thonon Agglomération. La modification prendra effet, au plus tôt, le premier jour du mois suivant l'approbation par tous les organes compétents.

La mise-à-jour des Annexes 1 et 2 ne constitue pas une révision de la Convention et se fera conformément aux dispositions des Articles 3 et 4 ci-dessus.

#### **Article 10 – Adhésion de nouveaux signataires**

Chaque Partie peut inviter une ou plusieurs collectivités territoriales suisse ou française à adhérer à la Convention.

Toute adhésion doit être approuvée par toutes les Parties et fera l'objet d'un avenant à la Convention.

#### **Article 11 – Entrée en vigueur**

La Convention entre en vigueur le premier jour du mois qui suit la dernière approbation par l'organe compétent de la seconde des Parties.

#### **Article 12 – Droit applicable et résolution des litiges**

La Convention est soumise au droit suisse.

Les Parties conviennent que si un différend relatif à l'interprétation, à l'application de la Convention ou à la mise à jour de l'Annexe 1 ou 2 intervient entre elles, elles tenteront tout d'abord de résoudre ce différend par des négociations appropriées.

A défaut, les Parties conviennent de soumettre leur différend à la médiation d'un tiers neutre, déterminé d'entente entre les Parties.

Si aucune solution n'a pu être trouvée, les Parties conviennent de soumettre le litige aux tribunaux compétents du canton de Vaud, étant précisé que le for sera à Lausanne; un éventuel recours au Tribunal fédéral suisse étant réservé.

[date et signature des Parties sur la page suivante]

Date :

Pour l'Etat de Vaud

Pour la Communauté de communes Pays  
d'Evian Vallée d'Abondance

---

Nuria GORRITE

---

Josiane LEI

Pour Thonon Agglomération

---

Pascal BROULIS

---

Jean NEURY

## **Annexe 1**

### **Détermination de l'offre de prestation horaire, du niveau de service et des modalités de la commande pour la période d'horaire biennale 2020/2021**

Les termes commençant par une majuscule et qui n'ont pas été définis dans la présente Annexe 1 ont le sens qui leur est donné dans la Convention de coopération du [●] relative au transport régulier de voyageurs entre les rives suisse et française du Lac Léman (la « Convention »).

Le but de la présente Annexe 1 est de fixer les principes de la concertation et de la détermination de l'offre de prestation horaire, du niveau de service et de sécurité, ainsi que les modalités de la commande des prestations de la CGN et la publication de l'horaire relatifs aux Lignes lacustres régulières transfrontalières pour la période biennale 2020 et 2021 (la « Période biennale »).

#### **1. Généralités**

L'Etat de Vaud et les AOM françaises se sont engagés à coopérer dans le but de définir ensemble l'offre de prestation horaire (« l'Offre de prestation horaire »), le niveau de service et le niveau de sécurité de la CGN relatifs aux Lignes lacustres régulières transfrontalières, ainsi que les modalités de la commande de cette offre.

A ces fins, les Parties à la Convention ont décidé de former le CoPil et le GT.

L'Etat de Vaud, par l'intermédiaire de la Direction générale de la mobilité et des routes (« DGMR »), assurera l'interface avec la CGN pour toutes les affaires ressortissant à la Convention.

#### **2. Niveau de service**

La DGMR s'assurera auprès de la CGN que cette dernière veille à la qualité de ses prestations, à savoir notamment l'application de l'horaire publié, la garantie des correspondances publiées, la disponibilité des moyens d'exploitation et de la capacité de production nécessaires à l'exécution de l'horaire.

En outre, en vue du respect du principe de continuité du service public, la DGMR s'assurera que la CGN mette en place, cas échéant et, dans toute la mesure du possible, un service de substitution, notamment en cas de tempête ou d'avarie technique.

### 3. Modalités de la commande

Etant donné que le délai fixé par l'Office fédéral des transports (« OFT ») à la CGN pour déposer l'offre 2020/2021 est fixé au 30.04.2019, la commande de l'Offre de prestation horaire se fera selon les modalités suivantes, que les Parties s'engagent à respecter dans la mesure du possible:

#### ***3.1 Projet d'Offre de prestation horaire***

La CGN établit un projet d'Offre de prestation horaire pour la Période Biennale (le « Projet d'offre»), qui tiendra compte, dans la mesure du possible, des demandes et remarques des usagers et le communique à la DGMR 30.09.2018

La DGMR communique le Projet d'offre aux AOM françaises et convoque un GT 30.09.2018

Le Projet d'offre est discuté au sein d'un ou de plusieurs GT 10/11.2018

La DGMR communique les commentaires des Parties sur le Projet d'offre à la CGN 30.11.2018

#### ***3.2 Etablissement de l'Offre de prestation horaire***

La CGN établit l'Offre de prestation horaire et la communique à la DGMR, qui la communique dans les meilleurs délais aux AOM françaises 30.04.2019

#### ***3.3 Vérification, mise au point et négociation de l'Offre de prestation horaire***

La CGN dépose une demande de renouvellement de l'autorisation fédérale 14.6.2019

Vérification de l'Offre de prestation horaire par la DGMR, qui en informe les AOM françaises mi-juin 2019

La DGMR et les AOM françaises mettent au point les détails de l'Offre de prestation horaire au sein d'un ou de plusieurs GT, en présence, le cas échéant, de la CGN fin juillet 2019

Négociation de l'Offre de prestation horaire entre la CGN et la DGMR, qui en informe régulièrement les AOM françaises en les associant au sein du GT fin août 2019

La DGMR et les AOM françaises soumettent pour approbation l'Offre de prestation horaire à leur organe décisionnel compétent mi-septembre 2019

Le CoPil se réunit et les Parties confirment, cas échéant, l'approbation de l'Offre de prestation horaire par leur organe décisionnel respectif fin septembre 2019

La DGMR passe commande définitive de l'Offre de  
Prestation horaire à la CGN

01.12.2019

### ***3.4 Publication de l'horaire***

Edition de l'horaire 2020 sur [www.projet-horaire.ch](http://www.projet-horaire.ch)

13.09.2019

Publication de l'horaire 2020

04.10.2019

Entrée en vigueur de l'horaire 2020

15.12.2019

Edition de l'horaire 2021 sur [www.projet-horaire.ch](http://www.projet-horaire.ch)

11.09.2020

Publication de l'horaire 2021

25.09.2020

Entrée en vigueur de l'horaire 2021

13.12.2020

## **4. Accord sur l'Offre de prestation horaire**

L'Etat de Vaud, la Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance et Thonon Agglomération s'engagent à soumettre pour approbation l'Offre de prestation horaire à leur organe décisionnel compétent suivant les modalités définies aux chiffres 3.1 à 3.3 ci-dessus.

La Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance et Thonon Agglomération notifieront, dans les meilleurs délais, par courriers dûment signés, l'approbation de leur organe décisionnel respectif à l'Etat de Vaud.

L'Etat de Vaud notifiera, dans les meilleurs délais, par courrier dûment signé, l'approbation de son organe décisionnel à la Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance et à Thonon Agglomération.

L'accord des Parties sur l'Offre de prestation horaire deviendra effectif dès que tous les organes décisionnels compétents des Parties auront donné leur approbation.

## Annexe 2

### Engagements financiers pour la période biennale 2020/2021

Les termes commençant par une majuscule et qui n'ont pas été définis dans la présente Annexe 2 ont le sens qui leur est donné dans la Convention de coopération du [●] relative au transport régulier de voyageurs entre les rives suisse et française du Lac Léman (la « Convention »).

Le but de la présente Annexe 2 est de fixer la procédure de détermination de la participation financière des Parties relative aux Lignes lacustres régulières transfrontalières pour la période biennale 2020 et 2021 (la « Période biennale »), les modalités de versement et le taux de change applicable, ainsi que les conditions au versement par les Parties de leur participation financière.

#### 1. Généralités

Conformément à l'article 1 de la Convention, les Parties se sont engagées à participer, à parts égales entre les collectivités publiques suisses et françaises, aux Coûts non couverts par les revenus d'exploitation des Lignes lacustres régulières transfrontalières (les « Coûts non couverts »). Conformément à l'article 4 de la Convention, les Parties ont convenu que les Coûts non couverts seront supportés annuellement à raison de 50% par l'Etat de Vaud et 50% pour les AOM françaises, étant précisé, d'une part, que les Apports financiers versés par les Co-financeurs français seront imputés à la Part financière française et, d'autre part, que les Apports financiers de la Région Auvergne-Rhône-Alpes seront affectés par la CGN à des fins d'investissements, par exemple au remboursement des crédits actuels ou futurs obtenus en vue de l'acquisition de nouveaux bateaux affectés aux Lignes lacustres régulières transfrontalières.

Il convient de préciser que du côté suisse, tant l'Etat de Vaud que la Confédération suisse, représentée en l'occurrence par l'Office fédéral des transports (« OFT »), participent aux Coûts non couverts selon une règle de répartition qui leur est propre. Il est entendu que lorsqu'il est fait référence dans la présente Annexe 2 ou dans la Convention à la participation financière de l'Etat de Vaud, celle-ci inclut également la participation financière de l'OFT.

L'Etat de Vaud, par l'intermédiaire de la Direction générale de la mobilité et des routes (« DGMR »), assurera l'interface avec la CGN pour toutes les affaires ressortant de la Convention.

## 2. Détermination de la participation financière des Parties

La participation financière des Parties sera déterminée d'avance pour la Période biennale selon la procédure détaillée ci-dessous, que les Parties s'engagent à respecter dans la mesure du possible :

|                                                                                                                                                                                                                   |                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| La CGN établit les comptes planifiés pour la Période biennale (les « Comptes planifiés ») et les communique à la DGMR                                                                                             | 30.04.2019          |
| La DGMR communique les Comptes planifiés aux AOM françaises et aux Co-financeurs français et convoque un GT                                                                                                       | mi-juin 2019        |
| Les Comptes planifiés et la participation financière des Parties (soit la Part financière suisse et la Part financière française), ainsi que les Apports financiers sont discutés au sein d'un ou de plusieurs GT | fin juillet 2019    |
| En cas de besoin, les AOM françaises et les Co-financeurs français se réunissent hors GT pour débattre et convenir du montant des Apports financiers                                                              | fin août 2019       |
| Les Parties soumettent pour approbation leur participation financière à leur organe décisionnel compétent                                                                                                         | mi-septembre 2019   |
| Le CoPil se réunit et les Parties confirment, cas échéant, l'approbation de la participation financière de chaque Parties par leur organe décisionnel respectif                                                   | fin septembre .2019 |
| L'Etat de Vaud conclut une convention avec la CGN contenant la participation financière de chaque Partie                                                                                                          | 01.12.2019          |

## 3. Modalités de versement et taux de change

L'Etat de Vaud s'acquittera de la Part financière suisse, en Francs suisses, en quatre tranches à la fin de chaque trimestre de la Période biennale, soit à fin mars, fin juin, fin septembre et avant Noël. Les AOM françaises s'acquitteront de la Part financière française, en Euro, en deux versements par année, soit à fin mai et à fin novembre sur le compte de l'Etat de Vaud - Département des infrastructures et des ressources humaines (mention : DGMR - Mobilité CP 1556 ; IBAN : CH 24 0900 1000 2630 8). Les Co-financeurs français, notamment la Région Auvergne-Rhône-Alpes s'acquitteront de leurs Apports financiers auprès des AOM françaises selon des modalités à convenir avec les AOM françaises.

La participation financière des Parties, telles que déterminées selon le chiffre 2 ci-dessus, étant établie au préalable, sur la base des Comptes Planifiés, il est envisageable que, lorsque la CGN aura établi ses comptes définitifs pour les années 2020 et 2021, les recettes afférentes aux Lignes lacustres régulières transfrontalières et la participation financière des Parties dépassent les charges relatives aux Lignes lacustres régulières transfrontalières. Dans un tel cas de figure, la CGN affectera cet excédent à une réserve spéciale destinée à couvrir les futurs déficits des Lignes lacustres régulières transfrontalières.

Le taux de change EUR/CHF applicable pour déterminer la Part financière française concernant les années 2020 et 2021 correspondra au taux de change EUR/CHF moyen, calculé sur la base des cours de change affichés sur le site internet de la Banque Nationale Suisse ([https://www.snb.ch/fr/i/about/stat/statpub/zidea/id/current\\_interest\\_exchange\\_rates#t3](https://www.snb.ch/fr/i/about/stat/statpub/zidea/id/current_interest_exchange_rates#t3)) pour tous les jours disponibles ~~du~~ des mois de mai, juin et juillet 2019.

#### 4. Conditions

L'Etat de Vaud s'assurera dans la convention conclue avec la CGN que cette dernière (a) garantisse que la participation des Parties aux Coûts non couverts sera employée exclusivement pour financer les prestations planifiées et les investissements relatifs aux Lignes lacustres régulières transfrontalières et (b) gère ses activités et présente ses comptes de façon transparente et de telle manière à ce que les prestations et les investissements relatifs aux Lignes lacustres régulières transfrontalières soient séparés de ses autres secteurs d'activité. Les comptes de la CGN seront établis, révisés par l'organe de révision et vérifiés par l'OFT conformément aux dispositions de l'Ordonnance sur la comptabilité des entreprises concessionnaires arrêtée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des la communications (DETEC) le 18 janvier 2011. En particulier, la CGN établira des comptes de résultat relatifs aux Lignes lacustres régulières transfrontalières, qui seront vérifiés périodiquement ou en fonction des besoins ~~annuellement~~ par l'OFT.

L'Etat de Vaud s'assurera que la participation des Parties aux Coûts non couverts et aux investissements soit utilisée par la CGN de manière conforme à l'affectation prévue.

De sa propre initiative ou sur demande d'une Partie, l'Etat de Vaud demandera à la CGN de lui remettre ses comptes ou tout autre document ou renseignement technique ou financier nécessaire à la vérification de la bonne exécution de la convention entre l'Etat de Vaud et la CGN relative aux Lignes lacustres régulières transfrontalières.

L'Etat de Vaud s'assurera que la CGN autorise les AOM françaises et les Co-financeurs français qui le désirent de faire mention de leur qualité de partenaire financier des Lignes lacustres régulières transfrontalières dans les bateaux et sur les débarcadères régulièrement affectés à ces fins et d'y apposer leur logo.

Il est entendu que la CGN est seule responsable des décisions opérationnelles et des mesures à prendre pour garantir l'Offre de prestation horaire relative aux Lignes lacustres régulières transfrontalières (telle que définie à l'Annexe 1 à la Convention), mais elle devra néanmoins respecter le cadre convenu. L'Etat de Vaud s'assurera dans la convention conclue avec la CGN que cette dernière s'engage à (a) l'informer dans les meilleurs délais de toute circonstance ayant ou pouvant avoir un impact significatif sur l'Offre de prestation horaire, les Coûts non couverts ou tout autre aspect important relatif aux Lignes lacustres régulières transfrontalières, et (b) lui proposer les mesures correctives ou les modifications nécessaires. L'Etat de Vaud communiquera aux AOM françaises, qui transmettront au Préfet du Département de la Haute-Savoie et aux Co-financeurs français, dans les meilleurs délais, toute information reçue de la CGN dans ce contexte.

Dans la convention conclue avec la CGN, l'Etat de Vaud s'assurera qu'elle dispose d'un droit de résiliation et du droit de réclamer le remboursement de la participation des Parties aux Coûts non couverts dans le cas où la CGN ne remplit pas ou seulement de manière insuffisante les conditions auxquelles est subordonnée la participation des Parties aux coûts non couverts, notamment si la participation des Parties aux coûts non couverts n'a pas été utilisée conformément à la destination convenue.

Si l'une des Parties considère que la CGN ne remplit pas ou seulement de manière insuffisante les conditions auxquelles est subordonnée la participation des Parties aux coûts non couverts, elle en informera les autres Parties lors du prochain GT ou, en cas d'urgence, lors d'un GT extraordinaire dédié à ce sujet. Les Parties discuteront des mesures à prendre vis-à-vis de la CGN, étant entendu que la décision finale appartiendra à l'Etat de Vaud et que la demande de remboursement de la participation des Parties aux Coûts non couverts ne sera requise qu'en ultime recours.

#### **5. Accord sur le montant de la participation financière des Parties pour 2020/2021**

L'Etat de Vaud, la Communauté de communes Pays d'Evian Vallée d'Abondance et Thonon Agglomération s'engagent à soumettre pour approbation ~~seul~~ leur participation financière à ~~son~~ leur organe décisionnel compétent suivant les modalités définies au chiffre 2 ci-dessus. Chaque Partie notifiera, dans les meilleurs délais, par courrier dûment signé, son accord sur sa participation financière aux autres Parties. L'accord sur la participation financière des Parties deviendra effectif dès que l'organe décisionnel compétent de chaque Partie aura donné son approbation.

# PROGRAMME **DITER** diplomatie territoriale

partenaire officiel de



## Charte de DITER

Nous représentons une institution publique et nous défendons un intérêt public, l'Université Côte d'Azur et le CERDACCFF (laboratoire de recherche public relevant de cette université).

Nous poursuivons l'objectif de contribuer à la pleine réalisation de la diplomatie démultipliée dans le développement harmonieux des actions extérieures des collectivités territoriales. Cet objectif constitue notre engagement.

Nous revendiquons la qualité de l'indépendance associée à l'objectivité. La première impose le sens de la responsabilité et la seconde la rigueur dans l'analyse.

Nous appliquons une méthode de recherche-action collaborative. Celle-ci associe les praticiens à la recherche universitaire dans un partenariat intense avec les acteurs du territoire local, principalement l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements territoriaux.

Nous voulons servir l'utilité générale en facilitant la réflexion sur l'action et l'action découlant de la réflexion.



Faculté de Droit et  
Science Politique

## Programme DITER

Centre d'études et de recherche en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF), dir. Professeur Christian VALLAR

Faculté de Droit et science politique - Avenue Doyen Louis Trotabas - 06050 Nice Cedex 1  
Secrétariat : [cerdacff@univ-cotedazur.fr](mailto:cerdacff@univ-cotedazur.fr) – 04.92.15.70.41