

4 octobre 2016

## En résumé

Cette note a pour objet d'examiner la faisabilité du portage d'un projet de ligne de bus interurbaine transfrontalière entre Erstein et Lahr par le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, au regard notamment des nouvelles dispositions du code des transports entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et de la modification (en cours) des statuts de l'eurodistrict.

Deux hypothèses sont envisageables :

- une délégation de la Région Grand Est au GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, dispositif privilégié par les acteurs de l'Eurodistrict mais pour lequel il n'existe pas encore de base légale en droit français.
- Une modification des statuts de l'Eurodistrict pour lui donner la compétence nécessaire à l'exercice de cette mission, qui nécessiterait également une modification de la convention constitutive, devant être approuvée selon une procédure identique à la procédure de création des statuts.

## Contexte

Les partenaires de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau souhaitent organiser et co-financer une ligne de bus interurbaine transfrontalière entre Erstein et Lahr dans la perspective de l'implantation de Zalando côté allemand à Lahr.

Cette ligne de bus se trouve sur le territoire de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, plus particulièrement sur le territoire de la Communauté de communes du Pays d'Erstein, hors du périmètre de transport urbain de l'Eurométropole de Strasbourg.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'organisation de cette ligne interurbaine côté français sera de la compétence du Conseil Régional Grand Est, qui n'est pas membre du GECT.

Concernant la gestion de lignes de bus interurbaines transfrontalières, l'agglomération genevoise bénéficie depuis 10 ans d'une structure dédiée, le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT, issu de l'Accord de Karlsruhe) transports publics transfrontaliers.

Cette structure gère notamment des lignes interurbaines, son mode de fonctionnement et ses statuts peuvent servir d'exemple pour analyser les modifications à apporter à la convention et aux statuts du GECT de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.

### Contact MOT :

Jonathan BOUDRY  
Responsable de l'Expertise  
juridique  
+33 (0)1 55 80 56 90

## Hypothèse d'une délégation de compétence de la Région Grand Est au GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Compte-tenu du contexte (une nouvelle ligne, une prévision de trafic et de coût susceptible d'évoluer), une convention de délégation de la gestion de la ligne de la Région au GECT constitue, en théorie, le montage juridique le plus adapté.

Ce type de montage, permettant à une personne publique d'exercer tout ou partie de la compétence d'une autre personne publique a un caractère dérogatoire et est strictement encadré par le droit français.

**Cette délégation n'est possible que s'il existe des dispositions légales l'autorisant explicitement et à condition qu'elle remplisse tous les critères fixés par la loi.**

Dans le cadre d'une ligne de bus interurbaine, deux bases légales sont envisageables : celle issue du code des transports et celle issue du code général des collectivités territoriales.

### **Délégation sur la base de dispositions issues du code des transports applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017**

Dans le cadre de la loi NOTRe du 7 août 2015, les services de transports routiers interurbains vont être mis en œuvre par la Région à compter du 1er janvier 2017.

La loi NOTRe, ne conserve pas de dispositions relatives à la délégation à une autorité de transport de second rang dans le code des transports.

Elle prévoit néanmoins que les syndicats mixtes transports existants à la date de publication de la loi conservent leurs compétences en matière de transports non urbains.

Article L.3111-1 Code des transports  
(version applicable au 1er janvier 2017)

*Sans préjudice des articles L. 3111-17 et L. 3421-2, les services non urbains, réguliers ou à la demande, sont organisés par la région, à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires. Ils sont assurés, dans les conditions prévues aux articles L. 1221-1 à L. 1221-11, par la région ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec elle une convention à durée déterminée.*

*Toutefois, lorsque, à la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, il existe déjà, sur un territoire infrarégional, un syndicat mixte de transports ayant la qualité d'autorité organisatrice en matière de transports urbains et de transports non urbains, ce syndicat conserve cette qualité.*

### **Ces dispositions peuvent-elles s'appliquer au GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans le cadre de la gestion de la ligne Lahr/Erstein ?**

Les dispositions dérogatoires, permettant de maintenir un « statu quo » sur l'exercice des compétences ne concernent que les syndicats mixtes « transports », c'est-à-dire exerçant leurs missions en tant qu'autorité organisatrice de second rang et préexistant à la publication de la loi.

Si le GECT Strasbourg/Ortenau fonctionne bien comme un syndicat mixte pour toutes les dispositions qui ne sont pas prévues par le règlement européen 1082/2006 ou les statuts du GECT, il ne peut pas être assimilé un syndicat mixte transport, n'exerçant aucune compétence en matière d'organisation des transports.

Il n'existe pas de dispositions dans le code des transports permettant à la Région Grand Est de déléguer sa compétence à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau pour l'organisation d'une ligne de bus transfrontalière interurbaine.

### **Délégation sur la base de dispositions issues du code général des collectivités territoriales (CGCT)**

Après le 1<sup>er</sup> janvier 2017, une délégation de la région en matière de transport interurbain sera toujours possible sur la base de l'article L1111-8 CGCT créé par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

#### Article L1111-8 CGCT

*Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire.*

*Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.*

*Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'Etat.*

### **Ces dispositions peuvent-elles s'appliquer au GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans le cadre de la gestion de la ligne Lahr/Erstein ?**

Ces dispositions ne concernent que des délégations entre collectivités locales ou entre une collectivité locale et un EPCI à fiscalité propre.

**Le GECT n'étant assimilable ni à une collectivité locale, ni à un EPCI à fiscalité propre, ces dispositions ne peuvent pas être utilisées pour déléguer une compétence transport de la Région Grand Est au GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.**

A noter qu'une délégation serait possible entre la Région Grand Est et la Communauté de communes (CC) du Pays d'Erstein, EPCI à fiscalité propre additionnelle membre du GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Cette délégation ferait de la CC d'Erstein une autorité organisatrice des transports de second rang.

Une fois cette délégation mise en place, aucune nouvelle délégation, ou subdélégation de cette compétence ne serait possible, même entre la CC et le GECT.

La subdélégation, sans être formellement interdite par la loi, a été explicitement exclue par l'instruction du Gouvernement NOR RDFB1520836N du 22 décembre 2015 relatives aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans son annexe 4.

Les dispositions du CGCT n'autorisent pas la région à déléguer sa compétence transport urbain au GECT. Seule la CC du Pays d'Erstein pourrait en bénéficier dans les conditions fixées par le CGCT.

## Hypothèse d'une modification des statuts du GECT Strasbourg-Ortenau

Si le principe d'un fonctionnement « à la carte » d'un GECT est compatible avec le régime français du GECT, intégrer une mission « ligne transfrontalière interurbaine » dans les statuts du GECT de Strasbourg nécessiterait de revoir de nombreux articles de la convention et des statuts du GECT.

### **Le GECT Eurodistrict Strasbourg Ortenau peut-il gérer une ligne de bus transfrontalière en plus des missions qu'il réalise déjà pour ses membres ?**

Le règlement 1082/2006 prévoit un champ d'intervention très large pour le GECT ; les GECT créés aux frontières françaises et dans le reste de l'Europe ne représentent qu'un échantillon relativement réduit des possibilités de mises en œuvre de cet outil.

La question se pose par conséquent pour les GECT de droit français de savoir s'ils peuvent adopter un « fonctionnement à la carte » dans la mesure où ils sont régis subsidiairement par le droit français des syndicats mixtes ouverts.

Ce fonctionnement implique que le GECT puisse remplir certaines de ses missions pour une partie de ses membres seulement.

Aucun GECT existant n'a adopté ce mode de fonctionnement, mais la question d'un GECT transport pour les lignes urbaines et interurbaines a été abordée lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport.

L'étude d'impact du projet de loi, en date du 28 décembre 2012 concluait qu'« *en application du CGCT, les communes et les départements frontaliers, ou leurs groupements, peuvent d'ores et*

déjà adhérer à un GECT dans le cadre de leurs compétences dans le domaine des transports (transports urbains ou interurbains...) et notamment comme autorités organisatrices, aucune disposition spécifique du code des transports ne limitant l'exercice de leurs compétences (...).

Aux termes de l'article 7 du règlement européen n°1082/2006 et de l'article L.1115-4-2 du CGCT, les collectivités territoriales adhèrent à un GECT « dans la limite de leurs compétences », il est cependant possible qu'un membre n'adhère que pour une partie seulement des missions du GECT, dès lors que celles-ci correspondent à ses compétences.

Un GECT concernant plusieurs modes de transport pourrait donc être constitué avec un fonctionnement « à la carte » selon le dispositif des syndicats mixtes.

Les statuts fixent dans ce cas les modalités d'adhésion de chaque membre au GECT avec une modulation des contributions en fonction des compétences pour lesquelles il adhère.

Cette étude étant antérieure à l'adoption de la loi NOTRe, il faut tenir compte du fait que la possibilité de constituer un GECT transport à la carte est étendue aux régions au titre de leur nouvelle compétence de transport interurbain à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Dans le cadre de l'étude d'impact précitée, seul un GECT créé ex-nihilo et fonctionnant comme un syndicat mixte transport transfrontalier est envisagé.

Rien n'empêche les membres de l'Eurodistrict de modifier leurs statuts pour intégrer cette nouvelle mission, les statuts et la convention constitutive pouvant être révisés par les membres.

### **Quelles modifications l'Eurodistrict devrait-il prévoir pour gérer la ligne de bus interurbaine transfrontalière ?**

L'étude d'impact précitée pose deux conditions à l'exercice de cette compétence par le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau :

- l'adhésion de la collectivité compétente côté français, à savoir la Région Grand Est, la collectivité allemande compétente étant déjà adhérente (Ortenaukreis),
- l'inscription dans les statuts du GECT des modalités de participation, de décision et de financement de la ou des lignes transfrontalières par chaque autorité organisatrice compétente de part et d'autre de la frontière.

**Concernant la première condition, il faudrait envisager l'adhésion de la Région Grand Est au GECT, ce qui suppose de modifier également la convention constitutive du GECT relative au partenariat.**

**Concernant la seconde condition, il faudrait définir un mode de gestion de la future ligne et inscrire dans la convention et les statuts l'ensemble des dispositions nécessaires à la gestion de la ligne par l'Eurodistrict.**

Ces modifications concerneraient :

- les missions du GECT pour y inscrire la gestion de la ligne,
- les modes d'intervention du GECT afin de prévoir la possibilité pour le GECT de passer les marchés publics nécessaires ou de lancer une délégation de service public pour l'exploitation de la ligne de bus,
- les modes des décisions des différents organes du GECT (compétences, modes de vote) concernant la gestion de la ligne,
- les modes de financement du GECT afin de déterminer qui finance le déficit d'exploitation de la ligne et selon quelles clefs de répartition (fréquentation, kilomètres parcourus...),
- la comptabilité du GECT avec la création d'une régie comptable dédiée à la gestion de cette ligne de bus

En résumé, il faudrait intégrer dans les statuts et dans la convention du GECT un « circuit complet » de décision et de gestion administrative et financière de la ligne de bus, ces dispositions permettant au GECT d'exercer toutes les compétences d'une autorité de gestion des transports en terme de définition de l'offre de transport, de politique tarifaire, de mode d'exploitation et de contrôle de l'exécution du service.

Ces modifications sont en théorie possibles mais supposent de réviser de nombreux articles de la convention et des statuts du GECT Eurodistrict, nécessitant de ce fait une approbation des modifications de la convention par les autorités françaises et allemandes qui ont examiné le texte initial du GECT.

Il faut s'interroger sur le bénéfice d'une telle modification de la convention et des statuts au regard de la durée envisagée du projet (un co-financement sur deux années).

De surcroît, la perspective de l'adhésion de la Région Grand Est ouvrirait un débat sur l'étendue de la participation de cette collectivité au GECT : faudrait-il limiter sa participation à la seule question des transports interurbains dans l'Eurodistrict ou aurait-elle vocation à participer à d'autres missions exercées actuellement par le GECT ?

## Conclusion

### **Hypothèse d'une délégation de la Région Grand Est au GECT Strasbourg-Ortenau**

Le GECT ne peut bénéficier d'aucune délégation de la Région Grand Est, que ce soit au titre du code des transports, qui ne conserve que les délégations existantes aux syndicats mixtes transport, ou au titre du CGCT qui ne prévoit pas de délégation possible à un syndicat mixte mais uniquement à un EPCI à fiscalité propre comme une communauté de communes.

Si une délégation est possible entre la Région Grand Est et la CC du Pays d'Erstein pour l'organisation de la ligne transfrontalière, une subdélégation au GECT, dont la CC est membre n'est pas possible.

## Hypothèse d'une modification des statuts du GECT

Un GECT peut en théorie gérer des lignes de bus transfrontalières pour le compte de ses membres, à condition que les collectivités compétentes adhèrent au GECT et que la convention et les statuts définissent tous les mécanismes administratifs, financiers et comptables nécessaires à la gestion de cette ligne.

Par conséquent, l'ajout d'une mission « gestion de ligne interurbaine transfrontalière » dans les statuts du GECT nécessiterait l'adhésion de la Région Grand Est et la modification de nombreux articles de la convention et des statuts (membres, missions, compétences et mode de décision des organes du GECT, financement, comptabilité, passation des marchés publics...).

Elle ne pourrait en outre être validée qu'à la suite d'un examen conjoint par les autorités françaises et allemandes ayant approuvé la version initiale de la convention et des statuts.

**Par ailleurs, il conviendrait d'adapter la nouvelle convention et les nouveaux statuts au règlement européen n°1082/2006 tel que modifié par le règlement européen 1302/2013, avec une convention plus étoffée et un droit applicable au fonctionnement du GECT, à ses actions et à son personnel mieux précisé.**