



T2.1.1 - Rapport sur les effets du cadre juridique et réglementaire et recommandations spécifiques pour la mise en œuvre du GECT

01/2018

Regione Liguria

Index : 1. Le rapport entre le GECT et les obligations en matière maritime et portuaire – 2. Le rapport entre GECT et les obligations en matière aérienne et aéroportuaire – 3. Le rapport entre GECT et les obligations en matière de continuité territoriale – 4. Le rapport entre GECT et les obligations en matière de systèmes de financement (aide de l'Etat) – 5. Le rapport entre GECT et les obligations en matière de partenariats publics-privés

Introduction

La discontinuité des services de liaison maritime entre Sardaigne et Corse et l'impossibilité de garantir une continuité ultra-saisonnnière à cause du manque de rentabilité économique, affectent durement les échanges commerciaux et le transport passagers (touristique et des travailleurs transfrontaliers) entre les territoires. Le GEECCTT-ÎLES vise à garantir une plus grande continuité aux échanges, en développant également le contexte réglementaire nécessaire à garantir des liaisons maritimes transfrontalières régulières, en avantage du trafic commercial et de la libre circulation des personnes¹.

Les transports à l'intérieur de la zone de coopération sont garantis par le transport maritime et par celui aérien, tandis que sur le versant continental les liaisons routières et ferroviaires permettent la liaison multimodale au réseau central. On comprend donc la nécessité de garantir à l'intérieur de la zone de coopération des services de transport maritime et aérien qui répondent aux exigences du Programme, en mesure de relier les territoires à des coûts soutenables pour la population.

Le GEECCTT-ÎLES, institué dans le cadre de la zone de coopération du Programme Italie-France MARITIME, met dans le système tous les acteurs concernés par le Programme (Sardaigne,

¹ Sur la libre circulation des marchandises : art. 26 et art. de 28 à 37 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Sur la libre circulation des personnes : Art. 3, par. 2, du Traité l'Union Européenne (TUE); art. 21 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE); Titres IV et V TFUE; Art. 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne

Ligurie, les cinq provinces de la côte Toscane, la Corse, les départements français des Alpes Maritimes et du Var) afin d'implémenter les liaisons des îles et, en général, de la zone de coopération. Cette coopération, toutefois, pose la question juridique du cadre réglementaire applicable, en relation à la structure du GECT et des fonctions qu'il doit remplir.

Le GECT, conformément à l'art. 1, par. 3 et 4 du règlement (CE) 1082/2006, est un organisme doté de personnalité juridique de droit communautaire², et selon les cas peut assumer une personnalité juridique de droit public ou privé dans le cadre du système interne des Etats membres. Le GECT, en effet, jouit d'une plus ample capacité juridique reconnue aux personnes juridiques par la législation nationale. En substance, il est doté de la capacité d'acquérir ou aliéner des biens immobiliers ou mobiliers, engager du personnel et ester en justice.

Au GECT sont appliqués :

- 1) Les Règlements (UE) 1082/2006 et 1302/2013 sur les GECT;
- 2) Là où expressément autorisé par les règlements, par les dispositions de la Convention et des Statuts du GECT;
- 3) Dans le cas de matières non réglementées, ou réglementées partiellement, par les Règlements, par le droit de l'Etat membre dans lequel GECT a son siège social.

Dans ce contexte, l'Etat membre représente la personne juridique de l'Etat et non l'ensemble de ses composants. On considère donc l'Etat dans son ensemble, représenté par les autorités compétentes qu'il désigne, et non l'Etat qui exerce des fonctions territoriales par des administrations décentralisées.³ L'art. 3 du Règlement 1082/2006 considère l'Etat membre dans les limites de ses compétences

² Sur la notion de personnalité juridique de droit communautaire cfr. conclusions de l'AG Christine Stix-Hackl dans *C-436/04 Parlement européen contre Commission des Communautés européennes* sur la Société Coopérative Européenne.

³ Cf. au sujet de la sentence de la Cour du 21 mars 1997 dans *cause C-95/97, Région Wallonie contre Commission Européenne*, Recueil I-1787); sentence de la Cour du 2 mai 2006 dans *cause C-417/04 P Région Sicile contre Commission Européenne*

internes, tout comme établies au niveau national. La participation d'un Etat à un GECT est donc sujette aux normes du droit interne en matière d'attribution des compétences.

La question du cadre juridique applicable au GECT et à ses actes est une des questions cruciales liées aux questions transfrontalières. Grande partie des développements juridiques est orientée à résoudre ces questions dans le cadre multilatéral du Conseil de l'Europe, au moyen d'accords juridiques bilatéraux, qui présentent l'avantage de permettre une articulation plus précise des institutions à l'intérieur des systèmes juridiques intéressés.

Ci-après, le cadre juridique et réglementaire National dans lequel le GETC sera appelé à opérer.

1. Le rapport entre le GECT et les obligations en matière maritime et portuaire

Sous le profil des liaisons maritimes, le GEECCTT- ÎLES est appelé à répondre à deux exigences, toutes deux vouées à assurer un réseau global de liaisons entre les îles et le continent :

- la première, de caractère "interne", vouée à garantir des liaisons adéquates interinsulaires et avec le continent au niveau National ;
- la seconde, de caractère "externe", vouée à garantir un régime adéquat de continuité territoriale transfrontalière et de liaison avec le réseau TEN-T.

Les ports inclus dans la zone de coopération sont divers et nombreux, certains inclus dans la liste des ports "core" (Gênes, La Spezia, Livourne, Cagliari, appartenant au réseau central), d'autres "comprehensive" (Savone-Vado, Golfo Aranci, La Maddalena, Olbia, Porto Torres, Ajaccio, Bastia inclus dans le réseau global).

1.1 Le cadre normatif de référence

Tenant compte de la zone “interne”, la réglementation communautaire de référence pour les liaisons entre la Sardaigne, les îles mineures et le continent se base :

- I. Sur le Règlement (CEE) n. 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992, lequel prévoit :
- a) la libre prestation des services de cabotage maritime, (art. 1, par. 1);
 - b) La liste des services de cabotage maritime à laquelle est applicable (art. 2, par. 1), c’est-à-dire :
 - Le cabotage continental, c’est-à-dire le transport par mer de passagers ou de marchandises entre les ports situés sur le continent ou sur le territoire principal d’un seul Etat membre, sans escales sur des îles ;
 - Les services d’approvisionnement “off-shore”, jugé comme transport par mer de passagers ou marchandises entre les ports d’un Etat membre ainsi que d’équipements ou de structures situées sur la plateforme continentale de cet Etat membre;
 - le cabotage avec les îles, c’est-à-dire le transport par mer de passagers et marchandises entre ports situé sur le continent et sur une ou plusieurs îles d’un seul et même Etat membre et ports situés sur les îles d’un seul et même Etat membre
 - c) la possibilité pour les Etats membres de conclure des contrats de service public ou imposer des obligations de service public, sur base non discriminatoire pour tous les armateurs communautaires, comme condition pour la fourniture de services de cabotage voués à garantir des transports adéquats de, entre et vers les îles (art. 4, par. 1);
 - d) Dans l’imposition des obligations de service public, les Etats membres se limitent aux exigences relatives aux ports qui doivent être servis, à la régularité, à la continuité, à la fréquence, à la capacité de fourniture du service, aux tarifs demandés et à l’équipage du bateau (art. 4, par. 2)
- II. Sur le Règlement (UE) 2017/352 du Parlement et du Conseil qui institue un cadre de réglementation pour la fourniture de services portuaires et normes communes en matière de transparence financière des ports. Dans le cadre du Règlement, qui par prévision expresse s’applique à tous les ports maritimes du réseau TEN-T, sont compris : Le ravi-

taillement de carburant ; la manutention de marchandises ; l'amarrage ; les services passagers ; le ramassage des déchets produits par les navires et des résidus du chargement ; le pilotage; les services de remorquage ; le dragage.

Selon le Règlement des ports, sont prévues pour l'organisme de gestion du port :

- a) la faculté d'imposer au prestataire des services portuaires des conditions requises minimums en matière de qualifications professionnelles, capacité financière, équipements et réputation ;
- b) la faculté de limiter le nombre de prestataires de services portuaires en raison de carences d'espaces portuaires, au cas où l'absence de cette limitation puisse entraver l'exécution des obligations de service public ou entrer en collision avec l'exigence de garantir la sécurité ou le caractère soutenable du point de vue de l'environnement, ou au cas où les caractéristiques de l'infrastructure portuaire ou de son trafic ne permettent la présence de plusieurs prestataires. Dans cette dernière hypothèse est prévue l'application d'une procédure d'offre sur base ouverte, transparente et non discriminatoire.

Ces dispositions, conformément du Règlement, ne sont pas appliquées aux services de manutention marchandises, services passagers et pilotage.

Doivent être considérées, par contre, au niveau National :

1. la loi n. 84 du 28 janvier 1994, sur la réorganisation de la législation en matière portuaire, qui régit le système et les activités portuaires afin de les adapter aux objectifs du plan général des transports, en dictant des principes directifs également pour l'adoption et modification des plans régionaux des transports.
2. La délibération CIPE n. 111 du 9 novembre 2007, portant les critères pour la détermination des charges de service public et des dynamiques tarifaires dans le secteur des services de cabotage maritime d'intérêt public.

3. Le décret législatif n. 169 du 4 août 2016, qui a actualisé la loi 84 susmentionnée, en simplifiant les tâches et les fonctionnalités des Autorités de système portuaire (AdSP), des bureaux territoriaux portuaires et de l'autorité maritime, exception faite des compétences des Régions à statuts spéciaux.
4. Le décret législatif n. 422 du 19 novembre 1997, qui a transféré aux régions les compétences en matière de transport public local, en introduisant la différence entre des services d'intérêt National (de compétence de l'Etat) et services d'intérêt régional ou infrarégional. Conformément à l'article 3 du décret, les services de transport maritime sont considérés des "services publics de transport d'intérêt National", exception faite pour les services de cabotage qui sont exercés principalement dans le cadre d'une seule région. Les raccordements maritimes entre Sardaigne et Corse, historiquement, sont considérés des lignes d'intérêt national.

Tenant compte, par contre, du cadre juridique de la zone "externe", ou des raccordements maritimes entre Sardaigne et Corse, la réglementation communautaire de référence se base sur le Règlement (CEE) n. 4055/86 du Conseil du 22 décembre 1986, qui prévoit le principe de prestation libre des services aux transports maritimes entre Etats membres et entre Etats membres et Pays tiers.

Conformément audit Règlement, sont considérés des "services de transport maritime entre Etats membres", si régulièrement assurés sur rémunération, les transports intracommunautaires, et c'est-à-dire le transport maritime de passagers ou marchandises entre un port d'un Etat membre et un port ou installations en pleine mer d'un autre Etat membre (art. 1, par. 4).

Sur le versant français, les lignes entre la Corse et la Sardaigne sont considérées d'intérêt international, et comme tels assujettis aux principes communautaires de libre circulation. Au niveau national, les règles en matière de continuité territoriale sont définies à l'intérieur du *Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)*, lequel confie aux collectivités territoriales corses la gestion et l'organisation des raccordements avec le continent.⁴

4 Article L. 4424-18 "La collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les obligations de l'insularité (...), les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continen-

Cette prévision reflète le schéma communautaire disposé par le Règlement (CEE) n. 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 sur le cabotage maritime, en permettant à la Corse d'imposer des charges de service public sur des routes déterminées (selon la modalité de transport considérée), afin d'assurer la continuité territoriale avec le continent.⁵

La collectivité de la Corse, conformément au CGCT, est chargée de la gestion du transport public local et s'est substituée à l'Etat français en qualité d'autorité concédant des obligations de service public. En outre, avec référence à des routes maritimes ou aériennes déterminées, la collectivité territoriale de la Corse peut établir un régime d'aides individuelles ayant un caractère social, avec référence à des catégories déterminées de passagers (Art. L4424-16).

En ce sens, l'ampleur des tâches et des pouvoirs délégués à la Corse et l'autonomie dont elle jouit la rendent sous divers aspects indépendante par rapport au gouvernement central, en lui permettant de jouer le rôle d'interlocuteur direct dans le cadre de la définition des régimes de continuité territoriale.

En mode analogue, dans le respect des principes communautaires illustrés jusqu'ici, la région est en mesure de disposer en mode autonome et garantir, dans les modes qu'elle juge les plus opportuns, la continuité territoriale avec la Sardaigne, tout comme établi par les délibérations n. 15/275 e 15/276, 29 octobre 2015, de l'Assemblée de la Corse.

1.2 Encadrement du GEECCTT- ÎLES

tale, en particulier en matière de desserte et de tarifs”

5 Article L. 4424-19 “des obligations de service public sont imposées par la collectivité territoriale de Corse sur certaines liaisons (...) maritimes pour assurer le principe de continuité territoriale. Ces obligations ont pour objet, dans le cadre adapté à chaque mode de transport, de fournir des services passagers ou fret suffisants en termes de continuité, régularité, fréquence, qualité et prix et, le cas échéant, de capacité, pour atténuer les obligations liées à l'insularité et faciliter ainsi le développement économique de l'île, l'aménagement équilibré du territoire insulaire et le développement des échanges économiques et humains entre l'île et la France continentale”

Dans le cadre réglementaire examiné ci.a.nt, la structure particulière du GETC tout comme identifiée par le Règlement 1302/2013 du Parlement et du Conseil, qui a modifié le Règlement 1082/2006,⁶ permet au groupe de coopération de pouvoir définir, si expressément établi en phase de convention, les termes et les conditions d'utilisation d'une infrastructure gérée par le GETC, ou les termes et les conditions sur la base desquels il peut être fourni un service d'intérêt économique général, y compris les tarifs appliqués et les charges supportées par les utilisateurs.

Cette capacité s'avère particulièrement importante dans le cadre de la définition des conditions d'opérabilité des routes intéressées par l'accord de coopération. Tenant compte de l'ampleur de la zone de coopération et la réglementation du contexte dans lequel GETC est appelé à opérer, l'hypothèse d'une coopération inter-administrative transfrontalière permettrait à la structure de gérer de façon efficiente les liaisons maritimes à la fois en sens "interne", et en sens "externe", après approbation des Administrations intéressées.

2. Le rapport entre le GECT et les obligations en matière maritime et portuaire

Sous le profil des liaisons aériennes, de la même façon concernées par des problématiques liées à la faible continuité, concentrée principalement sur la période touristique estivale, le GEECCTT-ÎLES est appelé à répondre aux mêmes exigences de continuité "interne" et "externe" déjà considérées pour les liaisons maritimes.

2.1 Le cadre normatif de référence

⁶ Cf. Mascali, Laura - *Il gruppo europeo di cooperazione territoriale – Introduzione al Regolamento 1082/2006* ("[Le groupe européen de coopération territoriale – Introduction au Règlement 1082/2006](#)", Florence, 2010

Au niveau réglementaire, le “troisième paquet” libéralisations de 1992⁷, constitué par les règlements (CE) 2407/92, 2408/92 et 2409/92, aujourd’hui remplacés par le Règlement (CE) 1008/2008, à dicter les politiques actuelles en matière de transport aérien sur le marché interne, en éliminant les restrictions commerciales applicables aux compagnies aériennes opérant à l’intérieur de l’Union, en instituant le marché unique européen de l’aviation.⁸

Le Règlement (CE) 2408/92 sur l’accès des vecteurs aériens aux routes intracommunautaires pour l’exécution de services aériens de ligne et non de ligne, à l’art. 4, par. 1, lett. b) permet aux Etats membres, dans l’évaluation de l’adéquation des services aériens de ligne, de tenir compte :

- de l’intérêt public ;
- de la possibilité pour les régions insulaires de recourir à d’autres formes de transport et de leur caractère idoine à répondre au besoin concret ;
- des tarifs aériens et des conditions proposées aux utilisateurs ;
- de l’effet combiné de tous les vecteurs aériens qui opèrent ou veulent opérer sur la route considérée.

L’art. 8 de ce même règlement a conféré aux Etats membres le pouvoir de réglementer, sans discriminations basées sur la nationalité ou sur l’identité du vecteur aérien, la répartition du trait entre aéroports appartenant à un même système aéroportuaire, en confiant leur supervision à la Commission européenne, afin d’éviter des discriminations basées sur la nationalité des opérateurs.

La libéralisation du système de transport aérien a changé radicalement le mode dans lequel les routes et les services sont fournis sur le marché interne, en remplaçant l’approche “city-to-city” par

7 Qui suit les précédents de 1987 et de 1990

8 Sur la libéralisation du transport aérien : Carbone S.M. – Munari F., “L’application dans le système communautaire de la directive sur le libre accès au marché des services aéroportuaires”, en Dir. Comm. Int., 2000, p. 95, ff., Frenke K. – Van Terwisgam S. – Verburg T. – Burghouwt G., “Airline competition at european airports”, in Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2004, p. 233 ff., Munari F., “La libéralisation du transport aérien dans l’Union européenne entre lutte aux discriminations et compression des compétences de l’Etat”, dans Dir. Un. Eur., 1999, p. 207 ff.

un système plus articulé; caractérisé par un ensemble de connexions de/vers aéroports régionaux dotés de *hub* à leur tour reliés à d'autres aéroports régionaux.⁹

Cette imposition a changé également le mode dans lequel les services aériens sont structurés et fournis, en conditionnant également les logiques de trafic, qui tendent aujourd'hui à suivre le marché des "passagers en transit". Afin de rendre un aéroport ou une route plus intéressante, on tend à garantir une plus grande continuité et efficacité des opérations de transit (embarquement et débarquement), à l'avantage d'une augmentation générale des liaisons.¹⁰

Le Règlement (CE) 1008/2008, actualisant le règlement 2408/92, par dérogation aux principes communautaires d'interdiction d'aides d'Etat, a prévu, au chef de chaque état et afin de garantir le transport dans les territoires géographiquement défavorisés, la possibilité d'émaner des interventions financières vis-à-vis des compagnies qui acceptent d'entrer dans un marché jugé très important au niveau social, aux conditions identifiées par ces mêmes Etats.

Dans le cas où d'autres modalités de transport ne réussissent pas à garantir des services ininterrompus avec au moins deux fréquences journalières, l'Etat identifie les services aériens de ligne pour lesquels peuvent être imposés des charges de service public. Ces services doivent être destinés en premier à des aéroports situés dans des régions périphériques ou en voie de développement, ou intéresser des routes à basse densité de trafic vers tout aéroport régional jugé essentiel pour le développement économique et social de la région.

9 Voir Baldwin R. - Cave, "Understanding regulation: Theory, strategy and practice", Oxford, 1999, Bain J.S., "Barriers to new competition", Cambridge, 1956, and Barrett S., "Airport competition in the deregulated European aviation market", in Journal of Air Transport Management, 2000, p. 12 ff.

10 Sur le thème Maresca D., "Regulation of Infrastructure Markets - Legal cases and materials on seaports, railways and airports", 2013

2.2 Encadrement du GEECCTT- ÎLES

Comme analysé en prenant en compte les liaisons maritimes, le GETC devrait pouvoir définir les termes et les conditions de l'utilisation d'une infrastructure ou les termes et les conditions sur la base desquels peut être fourni un service d'intérêt économique général, y compris les tarifs appliqués et les charges supportées par les utilisateurs.

Dans le contexte considéré, l'intensification des routes "internes" et "externes" pourrait être gérée au moyen de l'institution d'un vecteur commun à toute la zone de coopération, hypothèse à considérer, toutefois, vu la présence de divers opérateurs déjà opérant sur les trajets considérés, ou à travers des mécanismes de coopération inter-administrative transfrontalière.

3. Le rapport entre le GECT et les obligations en matière de continuité territoriale

Même sous le profil de la continuité territoriale il faut distinguer entre :

- continuité territoriale "interne", vers les îles et le continent ;
- continuité territoriale "externe", transfrontalière.

(i) La continuité territoriale "interne" répond à divers principes constitutionnels, parmi :

- l'art. 3 Const., lequel prévoit l'élimination des obstacles de caractère économique et social en limitant la liberté et l'égalité des citoyens empêchent le plein développement de la personne et l'effective participation de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du Pays ;
- l'art. 16 Const., relatif au droit à la mobilité.

La continuité territoriale dans son acceptation "interne" a pour but de faciliter les liaisons aux zones périphériques d'un Etat membre. L'exigence de garantir des liaisons déterminées, toutefois,

pourrait entrer en conflit avec les intérêts économiques des compagnies aériennes ou maritimes, qui pourraient être conduites à abandonner les routes moins rémunératrices ou à les desservir uniquement dans les périodes pendant lesquelles la demande de transport est majeure ou dans tous les cas à imposer des prix de transport particulièrement élevés pour éviter des pertes.

Au niveau national, malgré le manque d'une discipline organique, ont été émanées une série de dispositions vouées à garantir la continuité territoriale entre les principaux aéroports nationaux et les îles majeures, certaines îles mineures et certains territoires désavantagés à cause de leur dislocation ou typologie de la demande.

L'art 36 de la loi 17 mai 1999, n. 144, sur la base du règlement susmentionné 2408/92 (comme actualisé et remplacé par le règlement 1008/2008), prévoit, en garantie de la continuité territoriale de la Région Sardaigne et des îles mineures de la Sicile avec aéroports, les modalités et les contenus des charges de service public relatifs aux services aériens de ligne relatifs aux zones objet de la norme. Les routes prévues par la réglementation citée sont celles de ligne qui relient un aéroport communautaire à un aéroport qui dessert un région périphérique ou en voie de développement ou les routes à basse densité de trafic vers un quelconque aéroport de l'Etat.

Pour garantir la continuité territoriale, deux phases sont prévues :

- a) la première consiste à imposer des charges de service public aux compagnies aériennes que veulent opérer sur une route déterminée;
- b) la seconde à stipuler, de la part de l'autorité compétente de l'Etat membre, un contrat de service public avec une seule compagnie aérienne ayant remporté un appel d'offres public.

Un Etat membre, après avoir consulté les autres Etats intéressés, les aéroports intéressés, les vecteurs aériens opérant sur la route en question et après avoir informé la Commission de son intention, peut imposer des charges de service public aux compagnies aériennes, en mode transparent et non discriminatoire, de sorte que sur une route déterminée soient prêtés des services minimums en termes de continuité, régularité, tarif et capacité.

C'est toujours l'Etat membre qui s'occupe d'évaluer la nécessité et l'adéquation des charges de service public, en imposant aux vecteurs qui souhaitent exercer une route déterminée des charges capables de permettre la continuité et la régularité du service aérien. Le législateur européen a prévu que le déroulement des services de ligne sur une route déterminée puisse être réservé à un unique vecteur, déterminé, pour garantir une concurrence effective, sur la base d'un appel d'offre public européen.

Sur la base du règlement (CE) n. 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, portant normes communes pour la prestation de services aériens dans l'Union Européenne, la Commission a approuvé le régime de charges de service public sur les routes qui relient la Sardaigne avec les principales destinations nationales. La continuité territoriale aérienne en Sardaigne a été régulée à travers certains décrets du Ministre des infrastructures et des transports :

- Le décret du 5 août 2008, n. 103, qui a imposé des charges de service public sur les liaisons entre les trois principaux aéroports sardes, Rome et Milan, en vigueur jusqu'au 26 octobre 2013;
- le décret du 29 décembre 2005, n. 36, qui a imposé des charges de service public sur les routes mineures, en vigueur jusqu'au 26 octobre 2013;
- Le décret du 21 février 2012, n. 61, qui impose des charges de service public sur les liaisons entre les trois principaux aéroports sardes, Rome et Milan, en vigueur à partir du 27 octobre 2013.

Sur le versant français, comme on a pu observer dans le cadre des obligations en matière maritime et portuaire, la Corse s'est substituée à l'Etat français en qualité d'autorité concédant des obligations de service public. En ce sens, l'ampleur des tâches et des pouvoirs délégués à la Corse et l'autonomie dont elle jouit la rendent sous divers aspects indépendante par rapport au gouvernement central, en lui permettant de jouer le rôle d'interlocuteur direct dans le cadre de la définition des régimes de continuité territoriale.

Comme souligné en occasion du cas d'aides en faveur de la Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (SNM), les services de liaison maritime entre le territoire de la Corse et le continent sont garantis au moyen d'obligations de service public¹¹ attribués directement par la Corse en vertu d'une loi de l'Etat français du 30 juillet 1982 qui a transféré à l'Assemblée Corse la gestion de la continuité territoriale dans le cadre contractuel avec l'Etat français. En particulier, la loi 91-428 du 13 mars 1991, portant statuts de la collectivité territoriale de la Corse, a conféré à l'Assemblée la pleine compétence à gérer les liaisons maritimes et aériennes de l'île.

Il apparaît, par conséquent, raisonnable de juger qu'une telle autonomie puisse se répliquer de façon analogique avec référence à la continuité territoriale et aux obligations de service public transfrontalières, dont la planification et dont le développement devraient rester dans le chef de l'Administration Corse, après entente avec l'Etat français.

(ii) Le profil de la continuité territoriale "externe" transfrontalière, tout comme considéré dans le cadre du projet GEECCTT-ÎLES, pose la question de la continuité territoriale dans une optique intégrée innovatrice, en visant à relier en mode durable et soutenable les îles de la Sardaigne et de la Corse entre elles et avec les nœuds continentaux européens des réseaux TEN-T.

L'optique intégrée impose de mettre au système les liaisons internes de la zone du haut Tirreno, avec des effets sur Sardaigne, Ligurie et Toscane, pour lesquelles il sera essentiel de considérer le régime de continuité territoriale cité ci-avant, et sur les liaisons entre Sardaigne et Corse, pour lesquels il sera indispensable de faire dialoguer des compagnies, acteurs économiques et publics dans le cadre du service public transfrontalier international.

Le Règlement 1302/2013 du Parlement et du Conseil sur les GECT a définitivement expliqué que la Convention, sur la base de l'accord de coopération, constitue le cadre légal du groupe de coopération. En ce sens, il est raisonnable de considérer que l'extension de la continuité territoriale

11 Par. 31, Décision de la Commission du 9 juillet 2003, C (2003) 2153

retombe dans le cadre de compétences de gestion du GEECCTT- ÎLES dans la mesure où les Etats membres le prévoient à l'intérieur de la Convention.

4. Le rapport entre GECT et les obligations en matière de systèmes de financement (aides de l'Etat)

Afin d'établir un service public transfrontalier international, il est fondamental de rappeler l'ample liberté juridique à l'organisme GETC, lequel étant doté de capacité juridique et d'agir est en mesure de stipuler des contrats pour l'achat de biens et de services, ainsi qu'attribuer des contrats publics conformément à la directive 2014/24/UE, qui en prévoit la possibilité à l'art. 39, paragraphes 4 et 5.

Il est nécessaire en outre de faire référence à la répartition de compétences interne, tout comme établi à l'intérieur de l'art. 117 de la Constitution et tout comme interprété par l'art. 3 du Règlement (UE) GECT n. 1082/2006, qui considère l'Etat membre dans les limites de ses compétences internes, tout comme établies au niveau national.

Dans ce contexte est en vigueur la réglementation relative aux aides de l'Etat, applicable conformément à l'art. 107, par. 2, TFUE, dans la mesure où l'aide permet la réalisation d'objectif d'intérêts commun (services d'intérêt économique général, cohésion sociale et territoriale, recherche et développement, etc.) qu'il ne serait pas possible de réaliser selon les règles de marché¹².

Le GETC a le droit de choisir la loi nationale applicable, parmi la loi de l'Etat membre dans lequel le GETC a son siège ou l'Etat membre dans lequel le GETC exerce son activité.¹³ En référence aux contrats transfrontaliers, on fait référence à des situations dans lesquelles (i) diverses

¹² Cf. Comité des Régions, "The European Groupings of Territorial Cooperation and the Single Market", 2014

¹³ Art. 38, par. 5, directive 2014/24/UE

autorités appartenant à divers Etats membres passent un contrat, concluent un accord cadre ou opèrent une système dynamique d'acquisition, (ii) l'autorité d'un Etat membre utilise le système d'acquisition centralisé d'un autre Etat membre. Par rapport à cette imposition, au GETC sont appliquées les dispositions nationales relatives, tout comme établi en phase de Convention¹⁴

Ci-après on prend en compte la notion de service d'intérêt économique général (SIEG) c'est-à-dire d'activité économique dont les résultats contribuent à l'intérêt public général, qui ne serait pas exercée par le marché sans une intervention de l'Etat (ou serait exercée à d'autres conditions).

L'identification des services d'intérêt général est dans la souveraineté de chaque Etat membre, ou de groupes de ceux-ci, comme dans le cas du GETC. La Commission Européenne, donc, est légitimée à intervenir uniquement en cas d'erreur manifeste de la part de l'Etat (ou des Etats) dans la définition d'un service comme SIEG ou pour évaluer d'éventuelles aides de l'Etat liés à la compensation.¹⁵

A l'exception des entreprises identifiées par la Cour de Justice, dans les secteurs harmonisés ou en phase d'harmonisation, comme exploitants SIEG¹⁶, la qualification de service d'intérêt économique général peut être utilisée en relation à des activités différentes et entre elles hétérogènes. Ce qui est confirmé également par le Livre Vert sur les services d'intérêt général de 2003¹⁷ et par le second point de l'article 1 du Protocole 26 en annexe au TFUE, selon lequel la variété des typologies de services qui peuvent être offertes sur un marché donné est destinée à se développer dans le temps, en reflétant l'évolution technologique, économique et sociale continue.

14 Cf. Comité des Régions, "The European Groupings of Territorial Cooperation and the Single Market", 2014, p. 19

15 L'affirme le Tribunal de l'Union Européenne dans *sentence BUPA - T- 289/03* du 12 février 2008

16 A titre d'exemple : Le service postal de base (cf. *Corbeau* du 19 mai 1993, cause C-320/91), le service d'approvisionnement de l'énergie électrique, , la distribution de produits pharmaceutiques (cf *Ferring SA c. ACCOSS* du 22 novembre 2001, cause C-53/00), l'organisation d'un réseau téléphonique publique, la fourniture de services de ligne sur des autobus urbains, extra-urbains et régionaux (cf *Altmark* du 23 juillet 2003, cause C-280/00).

17 COM(2003) 270 définitif.

Les solutions adoptées, par conséquent peuvent être diverses même en présence de services analogues, car les circonstances varient souvent d'un Etat à un autre. On explique ainsi l'absence d'une élaboration unitaire et complète de la notion de services d'intérêt économique général au niveau communautaire.

Afin que la qualification de SIEG soit attribuée légitimement, doivent subsister les quatre conditions cristallisées par la Cour de justice à l'occasion de la note sentence *Altmark*, C-280/00, conformément à laquelle :

- 1) l'entreprise bénéficiaire doit être effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public et lesdites obligations doivent être définies en mode clair ;
- 2) Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement définis en mode objectif et transparent ;
- 3) la compensation ne peut excéder ce qui est nécessaire pour couvrir entièrement ou en partie les coûts générés par la réalisation des obligations de service public, en tenant compte des recettes relatives ainsi que d'une marge de bénéfice raisonnable ;
- 4) Quand le choix de l'entreprise à laquelle attribuer l'exécution des obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure d'appels d'offre, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne gérée en mode efficient aurait du supporter pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes relatives à ceux-ci ainsi qu'une marge de bénéfice raisonnable pour l'exécution susmentionnée.

Le Tribunal de l'Union Européenne – cause T-219/14 du 6 avril 2017 – a récemment réaffirmé que : *“les conditions Altmark, qui doivent être remplies afin qu'une intervention de l'état sous forme de compensation de service public puisse se soustraire à la qualification comme aide d'Etat, ont caractère cumulatif.”*

Afin de respecter la première condition de *Altmark*, il faut une concession de service public qui définisse les obligations des entreprises en question et de l'Autorité. Conformément à la Communication de la Commission (2012/C 8/02) et de la Décision de la Commission 2012/21/UE, la mission de service public doit être conférée au moyen d'un acte qui, selon la législation des Etats membres, peut prendre la forme d'un acte législatif ou réglementaire ou d'un contrat. En fonction de la pratique de la Commission ces actes doivent préciser :

- a) l'objet et la durée des obligations de service public;
- b) l'entreprise et le territoire intéressés ;
- c) la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuellement accordés à l'entreprise par l'autorité en question ;
- d) les paramètres pour le calcul, le contrôle et la révision de la compensation ;
- e) les modalités pour éviter les surcompensations et pour l'éventuelle récupération .

Les paramètres utilisés comme base pour le calcul de la compensation doivent être au préalable définis en mode objectif et transparent, afin de garantir que la compensation ne confère pas un avantage économique qui pourrait favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport aux entreprises concurrentes.

En ce qui concerne en particulier la "marge de bénéfice raisonnable", la Décision de la Commission 2012/21/UE précise qu'il s'agit du taux de rémunération du capital qu'une entreprise moyenne exigerait dans l'évaluation si prêter ou nom le service d'intérêt économique général pendant toute la période de mission, en tenant compte du niveau de risque, où par "taux de rémunération du capital" on entend le taux de rendement interne que l'entreprise obtient sur le capital investi pendant la durée du mandat.

La troisième condition *Altmark* requiert que la compensation n'aille pas outre ce qui est strictement nécessaire pour le déroulement du SIEG. A l'Etat Membre il est, par conséquent,

demander d'assurer le respect du principe de proportionnalité dans le choix de la forme de la compensation.

Les Etats Membres jouissent d'un ample caractère discrétionnaire, car le soutien n'exige pas de forme de concession ou de financement particulier. La compensation en effet, peut être fixée à l'aide de mécanismes différents, sur la base des caractéristiques spécifiques de chaque service¹⁸. Le Livre Vert sur les services d'intérêt général de 2003 présente une liste des divers systèmes applicables :

- un soutien financier dirigé fourni à travers le bilan de l'Etat (par exemple, au moyen de subventions ou autres bénéfiques financiers surtout de nature fiscale);
- la concession de droits spéciaux ou exclusifs ;
- Contributions des participants au marché (par exemple, la prévision d'un fond pour le service universel) ;
- Calcul de la moyenne des tarifs (par exemple, au moyen de l'identification d'un tarif national uniforme, malgré l'existence inévitable de différences remarquables de coût de la fourniture sur les divers territoires de référence);
- Financement basé sur des principes de solidarité (par exemple, contributions pour la prévoyance sociale).

Afin de garantir le respect du principe de proportionnalité et, par conséquent d'éviter d'éventuelles surcompensations pour la prestation du service, l'art. 6 de la Décision de la Commission 2012/21/UE prévoit que les Etats membres vérifient périodiquement - au moins tous les ans au cours de la durée du mandat et au terme de cette période – le caractère approprié de la compensation.

18 Cf, à titre d'exemple, GU C 320 du 15.11.2001 en matière de service public de radiodiffusion, page 5 points 44 et suivants. Dans cette communication, la Commission reconnaît le rôle particulier des Etats membres dans la définition et dans le choix des modalités de financement du service public.

Au cas où les Autorités relèvent qu'une entreprise ait reçu une compensation excédant le montant déterminé au moment de l'attribution du mandat, elles doivent demander à l'entreprise intéressée de restituer les surcompensations reçues.

En fonction de la quatrième condition de *Altmark*, la compensation offerte doit être le résultat d'une procédure de contrat public qui permet de sélectionner le candidat en mesure de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, ou le résultat d'une opération d'analyse comparative avec une entreprise moyenne, gérée en mode efficient et dotée en mode adéquat des moyens nécessaires.

Dans le cas où le prestataire du SIEG n'ait pas été sélectionné à travers une procédure d'appel d'offres public, la Communication de la Commission (2012/C 8/02) explique que la rémunération de marché généralement acceptée constitue le meilleur paramètre de référence pour déterminer la compensation. Au cas où cette donnée ne soit pas disponible, le montant de la compensation doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne gérée en mode efficient et dotée en mode adéquat des moyens nécessaires pour répondre aux obligations de service public, aurait du supporter pour remplir ces obligations, en tenant compte des recettes relatives et d'une marge de bénéfice raisonnable pour leur réalisation.

L'Etat membre qui n'a pas eu recours à l'appel d'offres pour choisir le prestataire du SIEG doit pouvoir démontrer que la structure de coût moyen des entreprises efficientes et comparables du secteur de référence.

5. Le rapport entre GECT et les obligations en matière de partenariats publics-privés

Les procédures de financement au moyen de partenariats publics-privés sont jusqu'ici considérés comme étant un instrument valable pour le subventionnement de projets considérés

stratégiques dans l'optique de développement et intensification des infrastructures et des modalités de transport, en particulier avec référence aux connexions aux réseaux TEN-T.

Le partenariat public-privé, c'est-à-dire la forme de coopération entre pouvoirs publics et sujets privés, avec le but de financer, construire et gérer des infrastructures ou fournir des services d'intérêt public, permet aux investisseurs privés de participer au projet et réduire, simultanément, la marge de risque à travers des procédures d'adjudication aux privés qui garantissent leur future gestion de l'infrastructure.

Le D.L. n. 50/2016 (code des contrats), en transposant les nouveautés introduites par les directives 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, réglemente à l'art. 180 l'institut du partenariat public privé (PPP), en en donnant définition à l'art 3, alinéa 1, lettre eee), selon laquelle par contrat de partenariat public privé le contrat à titre onéreux *“stipulé par écrit avec lequel une ou plusieurs entités contractants confèrent à un ou plusieurs opérateurs économiques pendant une période déterminée en fonction de la durée de l'amortissement de l'investissement ou des modalités de financement fixées, un ensemble d'activités consistant dans la réalisation, transformation, entretien et gestion opérative d'un ouvrage en échange de sa disponibilité, ou de son exploitation économique, ou de la fourniture d'un service lié à l'utilisation de l'ouvrage, avec prise de risque selon des modalités identifiées dans le contrat, de la part de l'opérateur.”*

Ainsi, le nouveau code souligne une typologie contractuelle ouverte, dans laquelle font partie des figures contractuelles et sociétaires stipulés entre sujets publics et sujets privés, modalités d'attribution et de financement de la part de privés, ainsi que d'études de projet relatifs à la faisabilité technique et économique et de projet définitif des ouvrages ou des services liés.

La récente réglementation spécifie tout d'abord, que les produits de gestion de l'opérateur économique peuvent provenir non seulement du loyer reconnu par l'organisme concédant mais aussi de toute autre forme de contrepartie économique, telles que, par exemple, le revenu direct de la gestion du service à utilisateur externe. On distingue ainsi :

- (i) Le PPP pour la réalisation des soi-disant “ouvrages froids”, ouvrages qui n’ont pas d’importance entrepreneuriale telle à produire des avantages directs ou dans tous les cas où la fonction sociale est absolument prédominante au point de ne pas consentir l’application de tarifs ;
- (ii) Le PPP pour la réalisation des soi-disant “ouvrages chauds”, c’est-à-dire des ouvrages qui ont une importance entrepreneuriale, car susceptibles, à court-moyen terme, de produire une rentabilité future et dont les coûts d’investissement peuvent être tendanciellement amortis avec les flux de caisse découlant par la gestion économique de l’infrastructure.

Le code des contrats prête une attention particulière à la distribution des risques entre privé et public. En ce sens, il est reconnu que le transfert du risque dans le chef de l’opérateur économique comporte l’allocation dans le chef du partenaire privé, pour toute la période de gestion de l’ouvrage, du risque de construction, du risque de disponibilité ou du risque de demande des services rendus.

En visant la valorisation du concept d’équilibre économique financier de l’opération économique dans son ensemble, c’est-à-dire coexistence simultanée d’avantage économique et caractère soutenable financier on prévoit la possibilité que, en phase d’appel d’offre, l’administration adjudicatrice puisse établir également le versement d’une contribution public (établie auparavant) ou concéder, dans le but rémunérateur, la cession de biens immobiliers qui ne remplissent plus des fonctions d’intérêt public.

La norme dispose, également, que l’éventuelle reconnaissance du prix, sommé à la valeur d’éventuelles garanties publics ou d’autres mécanismes de financement à la charge de l’administration publique, ne peut être supérieure à 30% du coût de l’investissement global, y compris des charges financières éventuelles.

Afin d'atteindre le closing financier, et donc, la bonne réussite de l'opération, la norme prévoit que la souscription du contrat de partenariat public privé se fasse simultanément à la réalisation du contrat de financement et la résolution de droit de ce dernier, dans l'hypothèse dans laquelle le contrat de financement ne soit pas conclu dans un délai de douze mois à compter de la souscription du contrat de PPP.

Le dernier alinéa de l'article en examen souligne diverses typologies de contrats qui peuvent rentrer dans la notion de PPP:

- la finance de projet ;
- la concession de construction et gestion ;
- la concession de services ;
- la location financière d'ouvrages publics ;
- Le contrat de disponibilité, et
- Toute autre procédure de réalisation de partenariat en matière d'ouvrages ou services qui présentent les caractéristiques propres des contrats de PPP.

Toutefois, s'agissant d'une typologie contractuelle ouverte, il est opportun de préciser que la liste fournie représente une simple liste à titre d'exemple, n'ayant pas de caractère limitatif. Dans le contexte ici considéré, l'emploi de la part du GETC de l'instrument du PPP s'avère particulièrement adapté aux finalités que le groupe entend atteindre, vu l'éligibilité de l'organisme aux directives communautaires (et à la réglementation nationale relative) en matière de concessions et contrats, ainsi que la variété d'interventions réalisables au moyen de formes de collaboration public-privé.

Note : Version préliminaire de travail interne. Le Cabinet Maresca & Partners se réserve la faculté de modifier le présent document.

Bibliographie

Carbone S.M. – Munari F., *L’attuazione nell’ordinamento comunitario della direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali* (“L’application dans le système communautaire de la directive sur le libre accès au marché des services aéroportuaires »), dans Dir. Comm. Int., 2000

Frenke K. – Van Terwisgam S. – Verburg T. – Burghouwt G., “*Airline competition at european airports*”, in Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2004

Munari F., “*La liberalizzazione del trasporto aereo nell’Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*”, (La libéralisation du transport aérien dans l’Union Européenne entre lutte aux discriminations et compression des compétences de l’Etat”), en Droit de l’Union Européenne, 1999

Sur le thème Maresca D., “*Regulation of Infrastructure Markets – Legal cases and materials on seaports, railways and airports*”, 2013

Vellano, M., “*La cooperazione regionale nell’Unione Europea*” (La coopération régionale dans l’Union Européenne”, Giappichelli, 2014

Mascali, Laura - *Il gruppo europeo di cooperazione territoriale – Introduzione al Regolamento 1082/2006* (“*Le groupe européen de coopération territoriale – Introduction au Règlement 1082/2006*”, Florence, 2010

Comité des Régions, “*The European Groupings of Territorial Cooperation and the Single Market*”, 2014

EGTC Platform, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Pages/platform.aspx>

Studio GECT <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies>