

N° 7490⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**sur les transports publics**

* * *

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(10.2.2020)

I. Remarques générales

Par la présente, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport au projet de loi n°7490 sur les transports publics, déposé à la Chambre des Députés le 15 octobre 2019.

Il déplore le fait qu'il a de nouveau été obligé de s'autosaisir dans un dossier qui concerne clairement et directement les communes. En effet, non seulement ces dernières sont-elles citées à l'exposé des motifs¹ comme un des « quatre acteurs de la mobilité », à côté des citoyens, des employeurs et de l'Etat, mais, en plus, le projet comporte un chapitre intitulé « Les interventions des communes » !

Le SYVICOL se doit dès lors de rappeler avec insistance que, par circulaire du 21 juin 2019, Monsieur le Premier Ministre a formellement invité tous les membres du Gouvernement « à soumettre tout projet de loi ou de règlement concernant principalement les communes pour avis au SYVICOL ».

Le projet de loi sous revue a pour objet une refonte de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics, tout en en reprenant une partie des dispositions. Du point de vue communal, son innovation principale consiste dans la fusion de la « Communauté des transports » (CdT), établissement public appelé communément « Verkéiersverbond », et de la Direction des transports publics du département ministériel des Transports en une « Administration des transports publics » sous la tutelle du ministre de la Mobilité et des Transports publics.

Le SYVICOL ne s'oppose pas en principe à cette restructuration, dans la mesure où elle permettra – c'est au moins ce qu'annonce l'exposé des motifs – d'améliorer la coordination et d'accroître l'efficacité des services.

En revanche, il lui importe de souligner que le remplacement d'un établissement public par une administration étatique – simple outil à la disposition du ministre pour l'exécution de ses compétences – entraînera, même si telle n'est pas l'intention déclarée des auteurs², une centralisation des pouvoirs au niveau gouvernemental, en excluant les autres acteurs représentés actuellement au sein du conseil d'administration. Pour le secteur communal, plus précisément, il s'agit des délégués de la Ville de Luxembourg, du syndicat intercommunal TICE et du SYVICOL.

Ce conseil d'administration, à défaut de dispositions réglant son sort à partir de l'entrée en vigueur de la loi sous revue, est voué à la disparition pure et simple. Ceci revient à la perte d'une plateforme d'échange, voire de codécision importante avec les acteurs non-étatiques en matière de transports publics.

L'abandon de l'approche partenariale s'observe également lorsqu'on compare les missions de l'administration à créer à celles de la CdT. En effet, si cette dernière est chargée expressément « de nouer des relations de partenariat avec les autorités communales [...] », la recherche d'une disposition comparable dans le texte sous revue est vaine. Ceci ne fait que renforcer l'impression qu'il est bel et bien

1 Document parlementaire 7490, page 10

2 Exposé des motifs, page 11

dans l'intention des auteurs du texte d'écarter les communes du niveau décisionnel en matière de transports publics.

Et ce ne sont pas les seules. Comment expliquer autrement le fait que, selon les informations du SYVICOL, l'élaboration du projet de loi sous revue s'est faite à l'insu du conseil d'administration du « Verkéiersverbond » et que le texte déposé il y a presque 4 mois ne lui a pas été présenté à ce jour ?

Une telle attitude, diamétralement opposée à l'approche participative dont le Gouvernement fait preuve dans tant d'autres domaines, est difficilement compréhensible pour le SYVICOL. Elle n'est d'ailleurs guère expliquée à l'exposé des motifs, qui se contente d'énoncer que « les expériences et échanges avec les acteurs concernés ont fait ressortir que le modèle d'un établissement public [...] n'est plus adapté pour répondre aux missions qui ont été définies par la loi du 25 janvier 2006 modifiant la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics ».

Le SYVICOL est d'avis que, comme dans de nombreux autres domaines, la politique gouvernementale en matière de transports publics ne peut que profiter d'un échange régulier avec les acteurs du terrain, communaux ou autres. Si le Gouvernement insiste donc à supprimer la CdT au profit d'une administration étatique, au moins faudrait-il suppléer l'abolition de la plateforme d'échange qu'est le conseil d'administration actuel par la création d'un organe consultatif rassemblant toutes les parties prenantes. Cet organe devrait se réunir régulièrement et être saisi pour avis préalablement à toute décision relative à l'organisation des transports publics ou ayant un impact direct sur un ou plusieurs des acteurs concernés.

Ajoutons entre parenthèses que l'effet de centralisation a même une dimension géographique. En effet, il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 23 décembre 2014 relative à la réalisation du Pôle d'échange multimodal de la Gare d'Ettelbruck et à la modification de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire qu'il était prévu que le nouveau bâtiment voyageurs de la gare d'Ettelbruck héberge « la Communauté des Transports et les CFL, avec une centrale de mobilité [...] »³. Or, dans sa réponse du 12 septembre 2019 à la question parlementaire n°991 du Député Marco Schank, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics fait savoir que la nouvelle administration étatique disposera de locaux au sein du ministère. Le SYVICOL soutient l'initiative de la Ville d'Ettelbruck, qui, par une motion du conseil communal du 11 décembre 2019, regrette cette décision en renvoyant à l'accord de coalition 2018-2023⁴.

II. Eléments-clés de l'avis

Les principales remarques du SYVICOL par rapport au projet de loi n°7490 se résument comme suit :

- Le remplacement de la Communauté des Transports (CdT), appelée communément « Verkéiersverbond », par une administration étatique au service du ministre compétent entraînera une centralisation des pouvoirs entre les mains de ce dernier. Pour suppléer au moins partiellement l'abolition de la CdT et de son conseil d'administration, qui comprend notamment 3 délégués du secteur communal, le SYVICOL demande la création d'un organe consultatif comprenant toutes les parties prenantes. (I)
- La définition des services de transport organisés par les communes ou par des syndicats de communes et qui sont exclus du champ d'application de la loi devrait être revue (art. 2).
- Il faudrait prévoir un mécanisme de consultation des communes concernées par des décisions ministérielles ayant un impact sur leur territoire (art. 6).
- L'implication des délégués communaux aux transports publics devrait être renforcée (art. 16).
- En cas de fixation de nouvelles lignes de conduite pour l'aménagement des arrêts de bus, il importe d'éviter aux communes d'onerieux travaux de mise en conformité des installations existantes (art. 17).
- Si le comité des usagers des transports publics comprend, à côté des usagers proprement-dits, des représentants de l'Etat, il devrait inclure également des délégués communaux (art. 19).

³ Document parlementaire n°6734, page 11

⁴ Accord de coalition 2018-2023, page 165: « Les efforts de décentralisation seront poursuivis par le biais du soutien au développement de la Nordstad par des investissements publics [...] et l'implantation de services et d'administrations publics. »

III. Remarques article par article

Article 2

L'alinéa 4, repris de la loi du 29 juin 2004, exclut du champ d'application de la loi « les services de transports publics confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes ayant comme objet principal l'activité de transport public », sans préjudice des conventions conclues en exécution de l'article 14.

En principe – et c'est sans doute l'intention des auteurs – les services de transport scolaire vers les établissements de l'enseignement fondamental, organisés par les communes et syndicats de communes, ne sont donc pas concernés.

Cependant, suivant une lecture stricte du texte, le transport scolaire proposé par un syndicat intercommunal dont la mission consiste dans la mise à disposition et dans l'organisation d'une école intercommunale n'est pas exclu, à moins que les statuts chargent expressément le syndicat de ce transport.

En outre, il existe des cas où les enfants d'une commune fréquentent la piscine d'une autre commune pour les cours de natation.

Finalement, le SYVICOL se pose des questions sur la qualification du « Kannerclubbus » prévu à l'accord de coalition actuel. Dans ce cadre, les communes seront invitées à proposer un service de transport entre leurs services d'éducation et d'accueil et des activités sportives ou culturelles pour enfants. Or, ces activités ne se déroulent pas forcément sur le territoire communal. A titre d'exemple, il est parfaitement concevable qu'une commune propose le transport vers le conservatoire d'une commune voisine pour permettre aux enfants d'y profiter des cours de musique.

Aux yeux du SYVICOL, l'article 2 devrait être reformulé afin de tenir compte des particularités ci-dessus.

Article 4

L'ancienne distinction entre des véhicules comportant plus ou moins de 8 places, hormis celle du conducteur, qui jouait en ce qui concerne les « services occasionnels publics et spécifiques » est abandonnée. Ceci renforce, aux yeux du SYVICOL, la pertinence de ses interrogations par rapport aux transports proposés par les communes, notamment le futur « Kannerclubbus ».

Article 6

L'article 6 confie au ministre les charges de la planification stratégique de la mobilité, du développement des réseaux de transports et de leur intermodalité. Parmi d'autres compétences lui attribuées, le texte dispose qu'il « détermine les réseaux et l'offre » et « définit le niveau des prestations à fournir suivant des critères objectifs et non discriminatoires, appliqués de façon équilibrée à l'ensemble du territoire national et transfrontalier ».

Le SYVICOL regrette que le texte ne prévoie aucune procédure de consultation des autres « acteurs de la mobilité », et notamment des communes, dans l'exécution de toutes ces missions. Il considère que la refonte d'une loi datant de plus de 15 ans serait une occasion pour introduire une approche plus participative. Ceci d'autant plus, bien sûr, face au projet de suppression de la Communauté des Transports avec son conseil d'administration.

Le texte se contente d'énoncer la possibilité pour les communes et les entreprises de demander des « plans de mobilité », dont l'élaboration est alors coordonnée par le ministre. Le commentaire des articles ne précise pas comment il faut s'imaginer ces plans, sauf qu'ils seront « dans l'esprit de la stratégie pour une mobilité durable Modu 2.0 ».

Une consultation du secteur communal serait importante notamment en ce qui concerne la mission sous f), qui est celle d'élaborer « les lignes de conduite pour l'aménagement et l'entretien des arrêts, haltes, gares et pôles d'échanges (...) », vu que les communes sont compétentes dans cette matière. Le SYVICOL a pris note du fait que, selon le programme gouvernemental, un concept d'harmonisation des arrêts d'autobus sera élaboré ensemble avec lui⁵. Il salue cette approche et se tient évidemment à la disposition du gouvernement dans cette matière.

⁵ Document parlementaire 7490, page 9

Dans le contexte de la collaboration avec les communes, le SYVICOL tient encore à soulever que la disposition de l'article 18 de la loi en vigueur, qui permet aux communes d'élaborer « avec le concours du ministre des plans de déplacement locaux ou régionaux » n'a pas été reprise dans le projet sous analyse. L'objectif de ces plans, toujours selon l'article 18, est « l'usage coordonné de tous les modes de transport, en particulier par une affectation appropriée de la voirie ainsi que par la promotion des modes de transport les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie ». Le texte actuel décrit en davantage de détails le champ d'application, les objectifs et le contenu des plans en question.

Le SYVICOL se demande si le plan de déplacement sera remplacé par le plan de mobilité prévu à l'article 6. Si tel est le cas, il faut se poser la question de savoir pourquoi le projet de texte est tellement laconique sur l'objectif et le contenu dudit plan. Par ailleurs, il faut constater que, si le plan de déplacement est élaboré par la commune (avec le concours du ministre et éventuellement un cofinancement étatique), le pouvoir des communes en ce qui concerne le futur plan de mobilité se limite à en demander l'élaboration auprès du ministre, pouvoir qu'elles partagent d'ailleurs avec les entreprises. Il faut en conclure une nette réduction du rôle du secteur communal dans cette matière, que le SYVICOL ne saurait cautionner.

Article 16

L'article 16 édicte l'obligation pour le conseil communal de désigner parmi ses membres un délégué aux transports publics.

Cette disposition est reprise de l'article 19 de la loi actuelle, tout comme la mission du délégué, qui est celle « d'assurer la communication entre la commune et ses habitants et l'administration pour toute question d'organisation des transports publics et d'information afférente du public concerné ».

Le délégué aux transports publics est donc conçu comme un intermédiaire sans pouvoir de décision propre. En effet, il ne saurait empiéter sur les compétences qui sont celles du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins.

Le SYVICOL ne conteste nullement l'utilité d'un délégué aux transports publics au niveau des communes. Il recommande cependant de confier cette charge à un membre du collège des bourgmestre et échevins, vu les compétences de pouvoir exécutif communal détenues par celui-ci. En plus, la répartition des ressorts dans de nombreuses communes prévoit d'ores et déjà qu'un membre déterminé du collège s'occupe des dossiers concernant la mobilité et les transports publics.

Donner une base légale à la fonction de délégué aux transports publics est une chose, collaborer avec ces interlocuteurs au niveau communal en est une autre. Jusqu'ici, selon les informations du SYVICOL, les autorités étatiques n'auraient que faiblement eu recours à ces acteurs.

Si l'obligation pour les communes de désigner un délégué aux transports publics est donc maintenue, le SYVICOL appelle les autorités étatiques à les impliquer davantage que par le passé dans l'organisation des transports et de consulter, par leur intermédiaire, les communes concernées avant la prise de décisions relatives aux transports publics.

Le SYVICOL se demande encore pourquoi le dernier alinéa de l'article 19 actuel n'a pas été repris. Celui-ci prévoit la possibilité d'organiser des conférences régionales de transport pour coordonner les demandes émanant des communes et renvoie à un règlement grand-ducal pour en fixer les détails.

Article 17

L'article 17 dispose que « l'aménagement et l'entretien des arrêts et terminus de ligne mis en place dans le cadre des services de transport par route, y compris la pose et l'entretien de la signalisation routière requise, sont à charge de la commune territorialement compétente ». A défaut pour elle d'y obtempérer, l'Etat peut effectuer les travaux nécessaires aux frais de la commune. Les règles applicables actuellement sont ainsi reprises.

Il en est de même de la possibilité pour l'Etat d'allouer des aides financières pour ces travaux, sous condition que les « lignes de conduite » déterminées par le ministre soient respectées. L'ancien texte parle de « règles » au lieu de lignes de conduite. Les auteurs du projet souhaiteraient-ils introduire davantage de flexibilité au niveau de l'aménagement des arrêts ? Il va de soi que le SYVICOL soutiendrait une telle approche.

Comme toujours lorsqu'il est question d'introduire de nouvelles règles s'appliquant également aux constructions existantes, le SYVICOL demande d'éviter que les communes soient obligées de procéder à d'onéreux travaux de mise en conformité des arrêts déjà en service.

Article 18

Cet article prévoit une dérogation au principe selon lequel l'aménagement et l'entretien des arrêts d'autobus sont à charge des communes. Il dispose en effet que l'Etat assume ces frais en ce qui concerne entre autres les établissements de l'enseignement post-primaire.

Le SYVICOL tient à préciser qu'il existe également des écoles étatiques dispensant un enseignement fondamental, en l'occurrence les écoles internationales. Il demande dès lors de modifier l'alinéa 1^{er} en conséquence.

Article 19

L'article 19 correspond à l'article 21 de la loi actuelle mettant en place un comité des usagers des transports publics. Il renvoie pour la composition et les modalités de fonctionnement à un règlement grand-ducal, dont le projet n'est pas joint au dossier.

Actuellement, les règles y relatives sont fixées par le règlement grand-ducal du 9 juillet 2007 déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité des usagers de transports publics. Selon l'article 1er, tel qu'il a été modifié par règlement grand-ducal du 25 octobre 2017, « les membres du comité représentent le membre du Gouvernement ayant les transports dans ses attributions, ci-après désigné le ministre, la Communauté des Transports, en abrégé la CdT, ainsi que les usagers des transports publics ».

Le SYVICOL ignore la composition future de l'organe en question. S'il est prévu cependant qu'y siègent, à côté des usagers proprement-dits, des représentants du ministère ou de l'administration à créer, il demande que les communes y soient représentées également.

Article 25

L'article 25 abroge la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics et, par là, met fin à la Communauté des Transports. L'article 28 – ne devrait-il pas porter le numéro 26 ? – règle le sort du personnel concerné par cette restructuration.

Le SYVICOL renvoie, pour ce qui est de la suppression du « Verkéiersverbond », à ses remarques générales.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 10 février 2020

