

Luxembourg, le 17 janvier 2020

Objet : Projet de loi n°7490¹ sur les transports publics. (5355NHO/SMI)

*Saisine : Ministre de la Mobilité et des Travaux publics
(24 septembre 2019)*

Avis de la Chambre de Commerce

L'objet du projet de loi sous avis (ci-après « le Projet ») est de réglementer la planification, l'organisation, la mise en place et la gestion des transports publics au Luxembourg.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis est une conséquence de l'Accord de coalition pour la période 2018-2023, qui vise à « *augmenter l'efficacité* » des transports publics tout en obtenant « *une meilleure cohérence dans l'organisation* [desdits transports publics] ». L'organisation des transports publics luxembourgeois a besoin d'être repensée ainsi que simplifiée du point de vue administratif, pour préparer la mobilité de demain. Ainsi, le projet de loi sous avis définit les services de transports publics, en détermine l'exploitation et le financement, et crée une administration des transports publics dont les missions sont fixées dans les dispositions.

L'administration des transports publics est ainsi « *chargée, dans les limites fixées par les lois et règlements et aux conditions économiques les plus avantageuses pour la collectivité et qui répondent aux besoins des usagers, d'assurer la mobilité des personnes par des services de transports publics par route. A cet effet, elle est chargée de l'organisation, de la gestion et de la planification des horaires ainsi que du contrôle des transports publics par route [...] ainsi que de l'information multimodale des usagers des moyens de transports publics*². »

Enfin, le Projet détermine la coordination des modes de transports alternatifs à la voiture individuelle, des différents services offerts par les opérateurs agissant dans le domaine des transports publics, ainsi que de l'information du public sur l'ensemble des services relatifs à la mobilité durable des personnes par rail et par route. Les dispositions générales du projet de loi sous avis précisent que ce dernier cherche à « *répondre aux besoins d'une mobilité optimale pour tous les citoyens, consistant en la mise en place de moyens de transports publics, par le ministre, afin de permettre aux citoyens de pouvoir se déplacer sans voiture individuelle, de manière durable, économique et écologique.* »

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² Chapitre IV, article 7 du projet de loi sous avis

En bref

- La Chambre de Commerce estime que le Projet répond globalement au besoin d'anticipation de la mobilité du futur en posant un cadre légal adéquat et en intégrant des aspects aussi essentiels que les nouvelles technologies, la construction d'une mobilité intelligente et l'impact environnemental.
- Il apparaît essentiel pour la Chambre de Commerce d'intégrer la coopération transfrontalière à la politique nationale de transports publics, ce que prend bien en compte le Projet.
- La Chambre de Commerce soutient de même la création d'une « Administration des transports publics » en lieu et place de l'actuel « Verkéiersverbond ».

Contexte

Le Grand-Duché se trouve actuellement dans un contexte de transition d'un modèle économique largement extensif (dont la croissance du PIB repose sur l'augmentation concomitante des facteurs de production) vers un modèle plus résilient et qualitatif caractérisé par une croissance moins gourmande en ressources, plus efficace, et qui reposerait davantage sur la productivité. Selon l'étude Troisième Révolution Industrielle³ (TIR), le domaine des transports est responsable pour la majorité de la consommation énergétique nationale (61%) ainsi que pour la plupart des émissions de gaz à effet de serre (64%). Il constitue ainsi le levier d'action le plus impactant pour respecter l'objectif de l'Accord de Paris, adopté par 195 pays dont le Luxembourg en décembre 2015, et qui consiste à maintenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels.

Parallèlement, les transports, en rendant possible les échanges commerciaux et la mobilité des biens et des personnes, constituent un facteur de développement économique essentiel, et ce d'autant plus au Grand-Duché où la croissance repose en grande partie sur les échanges extérieurs ainsi que sur le recours accru à une main-d'œuvre à 45% frontalière⁴. A cela, il faut ajouter qu'une mobilité de qualité constitue un critère de bien-être qui peut se traduire en termes économiques, par la capacité d'un pays à attirer des talents afin d'alimenter sa croissance économique. C'est ainsi que le « *Global Talent Competitiveness Index* », qui mesure la capacité des pays à former son capital humain, à l'attirer et à le retenir sur le territoire national, révèle une importante corrélation entre la mobilité des compétences et la prospérité économique.

Pour répondre à tous ces enjeux, le Luxembourg s'est doté d'une stratégie nationale relative à la mobilité, aussi connue sous le nom de « *Modu.2.0* »⁵. Cette dernière regroupe un ensemble de mesures qui visent à « *réduire la congestion aux heures de pointe tout en transportant 20% de personnes de plus qu'en 2017* » via le développement de la multimodalité

³ <https://www.troisiemerevolutionindustrielle.lu/etude-strategique/>

⁴ STATEC

⁵ Stratégie Modu 2.0 « *Mobilität zesammen erreichen* »

et de la mobilité intelligente. La mise en œuvre concrète de cette stratégie s'est notamment traduite par des initiatives majeures telles que l'enquête *Luxmobil*⁶ réalisée entre février et mai 2017 par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures, les différents « roadshows et workshops » organisés en 2017 et 2018 pour permettre aux usagers de soumettre leurs propositions concrètes, le projet de loi relatif au plan directeur sectoriel « transports » ou encore le projet de loi sous avis.

Considérations générales

Concernant la volonté active de réformer les transports publics pour adopter un modèle plus efficace, résilient et moderne, apte à répondre aux besoins de mobilité futurs

Globalement, la Chambre de Commerce salue le Projet qui a pour ambition de mettre en place un cadre légal rendant possible la construction de la mobilité du futur. Elle se réjouit que la législation anticipe les besoins futurs en mobilité et se base sur les nouvelles technologies pour construire une offre de mobilité qui réponde efficacement à ces besoins. En outre, elle approuve la cohérence du Projet, qui met en action la stratégie TIR à travers des dispositions légales en faveur de la construction d'une mobilité intelligente au Luxembourg. Dans ce cadre, elle salue, dans le processus de fixation de l'offre de transports publics, la prise en compte de l'impact environnemental en plus de l'évaluation de la demande, prévue par le Projet.

Concernant la dissolution de la « Verkéiersverbond » et la création d'une « Administration des transports publics »

Dans la pratique, il s'est avéré que le modèle du « *Verkéiersverbond* » (la « *Communauté des Transports* ») n'est pas adapté pour répondre aux missions de planification, d'organisation, de gestion et de contrôle des transports publics, telles que définies par la loi du 25 janvier 2006⁷ modifiant la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics. Pour cette raison, le projet de loi sous avis dissout le « *Verkéiersverbond* » et le remplace par la création d'une « Administration des transports publics ». Cette dernière héritera des missions et ressources qui sont présentement sous la responsabilité du « *Verkéiersverbond* » ainsi que de la Direction des transports publics. Elle sera dotée de compétences en matière de gestion des services de transports publics par route et chargée de gérer l'information multimodale des usagers des transports publics. La Chambre de Commerce salue cette initiative de simplification et de consolidation des missions et ressources sous la tutelle d'une seule et même entité. En effet, les mesures relatives à la mobilité et au transport étant la plupart du temps interconnectées, il est bien plus efficient qu'elles soient gérées par une même structure pour éviter des doubles usages ou la complexification procédurale et administrative qui pourrait ralentir la mise en œuvre d'actions.

Concernant la simplification des procédures relatives à l'exploitation des services de transports publics

Le projet de loi sous avis apporte une simplification administrative dans la procédure en relation avec l'exploitation de services de transports publics. Il retire des notions rendues

⁶ Enquête Luxmobil 2017 – Rapport du Ministre du Développement durable et des Infrastructures

⁷ Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg - Mémorial A17 – 31 janvier 2006

obsolètes (par l'absence d'application ou par la mise en place de nouvelles dispositions qui rendent ces notions superfétatoires) telles que « la licence nationale », introduite par la loi du 29 juin 2004 ou l'« établissement d'une autorisation d'exploitation », relique de la loi du 12 juin 1965 sur les transports routiers. La Chambre de Commerce voit d'un bon œil cette volonté active du projet de loi sous avis de mettre « *un texte législatif complet [et facilement lisible] à disposition de tous les acteurs, mais aussi d'alléger les procédures.* »

Concernant l'importance de la coopération transfrontalière en matière de mobilité

Au Grand-Duché, la croissance repose largement sur le recours accru à une main-d'œuvre à 45% frontalière. Il en résulte alors des flux de mobilité importants au point que l'enquête « *Luxmobil* » précitée révèle que le Luxembourg serait en voie d'atteindre le « *peak car* » c'est-à-dire le point de saturation en ce qui concerne l'utilisation de l'automobile. Le Luxembourg souffre de congestion routière comme le confirme le TomTom Traffic Index⁸, selon lequel sur l'année 2018, il fallait en moyenne ajouter 33% au temps de trajet théorique pour un déplacement en voiture, un niveau comparable à celui de Sydney, Genève, Hambourg ou encore Shanghai.

Dans ce cadre, organiser la mobilité nationale à l'échelle de la Grande-Région serait le meilleur moyen pour en optimiser l'efficacité. Ainsi, la Chambre de Commerce salue ainsi à ce titre le Projet qui prévoit de renforcer la coopération transfrontalière en matière de mobilité.

Concernant l'importance d'inclure les citoyens et utilisateurs des transports publics dans le processus de développement d'une mobilité plus efficace

Construire la mobilité de demain est un projet à long terme et à grande échelle (celle de la Grande Région). Parce que novateur, ce projet nécessite de suivre un processus de « *learning by doing* », ce pourquoi la Chambre de Commerce souhaite souligner l'importance d'avoir un retour de la part des utilisateurs des transports publics de sorte à pouvoir mieux appréhender l'efficacité et l'efficience des mesures mises en place et les adapter au besoin. C'est ainsi que la Chambre de Commerce salue la disposition de ce projet de loi sous avis qui met en place un « comité des usagers » devant se réunir régulièrement et fonctionnant comme « *organe intermédiaire entre les clients des transports publics et les instances chargées de l'organisation de ces transports* ».

Dans la même lignée, la Chambre de Commerce se réjouit que le projet de loi sous avis prévoie des campagnes de communication « *visant à sensibiliser le grand public aux alternatives à la voiture individuelle et privée* ». En effet, selon le rapport Modu 2.0, le taux d'occupation moyen d'une voiture au Luxembourg est de 1,2 personne par voiture. Pour transiter vers une mobilité plus durable, il sera donc essentiel de changer les habitudes des utilisateurs.

Concernant la nécessité d'outils et de processus de suivi

La Chambre de Commerce se réjouit des détails organisationnels que donne le Projet sur l'Observatoire de la mobilité - dont le rôle est de « *cherche[r] des synergies dans la récolte de données par les acteurs publics et privés, planifie[r] la collecte de données manquantes, et met[tre] les données à disposition des acteurs concernés, parmi lesquels l'administration* » -

⁸ https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/luxembourg-traffic

dont la mise en place a été évoquée par l'Accord de coalition pour la période 2018-2023. En outre, la Chambre de Commerce salue le fait que le projet de loi sous avis prévoit des « *échanges réguliers entre les services du ministère et ceux de l'administration* » ainsi que la mise en place d'un groupe de travail « *Réseau RGTR* » qui « *se réunira régulièrement [et qui] sera composé au moins de membres de la Direction de la planification de la mobilité du ministère et des collaborateurs de l'Administration des transports publics, pour s'échanger sur les stratégies et requêtes du ministre et les moyens mis en œuvre.* » Compte tenu de l'impact pratique des sujets qui seront amenés à être discutés, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il y a lieu d'intégrer parmi les membres du groupe de travail des protagonistes issus du terrain. Elle demande par conséquent que la Chambre de Commerce puisse désigner un représentant au sein dudit groupe de travail.

Commentaires des articles

Concernant l'article 1^{er}

L'article 1^{er} du Projet prévoit que « *[l]a présente loi a pour objectifs la planification, l'organisation, la mise en place et la gestion des services de transports publics. Elle définit les services de transports publics, en détermine l'exploitation et le financement, et crée une administration des transports publics dont elle fixe les missions. Elle détermine la coordination des différents services offerts par les opérateurs qui agissent dans le domaine des transports publics ainsi que celui des modes de transports alternatifs à la voiture individuelle, ainsi qu'à l'information du public sur l'ensemble des services ayant trait à la mobilité durable des personnes par rail et par route* ».

La Chambre de Commerce estime que ledit article, qui n'a aucune valeur normative, mais se borne à expliquer les objectifs du projet de loi, aurait plutôt sa place au sein de l'exposé des motifs et non pas au sein du texte de loi.

La Chambre de Commerce propose dès lors la suppression dudit article.

Concernant l'article 21

L'article 21 du Projet, relatif aux sanctions pénales, dispose que « *[l]es infractions aux règlements d'exécution pris en vertu de l'article 20 sont punies d'une amende de 25 à 1.000 euros, sans préjudice des dispositions de l'article 23 ; cette amende a le caractère d'une peine de police.* »

Au vu de l'absence de précision quant aux dispositions des règlements d'exécution cités dont le non-respect sera passible de sanction pénale, la Chambre de Commerce avoue s'interroger quant à la compatibilité dudit article avec les exigences du principe de la légalité des infractions et des peines, consacré notamment à l'article 14 de la Constitution.

Elle rappelle à cet effet « *qu'un texte qui incrimine indistinctement et sans autre précision toute infraction aux dispositions de l'acte, en prévoyant simplement que « les infractions aux dispositions de la présente loi » sont punies des peines qu'il fixe, ne répond pas aux exigences constitutionnelles en la matière, à moins que tous les articles du dispositif contiennent clairement des faits susceptibles d'être sanctionnés* »⁹.

⁹ Marc Besch, « Normes et légistique en droit public luxembourgeois », N°633



Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce propose par conséquent de compléter l'article 21 avec les références précises aux articles des règlements d'exécution dont le non-respect sera passible de sanction pénale.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le Projet sous avis.

NHO/SMI/DJI