

## DROIT ET MOBILITE

Actes du Colloque « DROIT ET MOBILITE », 18 octobre 2002, Facultés Notre Dame de la Paix, Namur, sous la direction de M. Castaigne et al., Presses Universitaires de Namur, 2003

Conclusions générales par Pierre Laconte, Secrétaire général honoraire de l'Union internationale des transports publics – UITP (pierre.laconte@euronet.be)

### 1. Droit à la mobilité ou droit à l' « automobilité » ?

Le droit à la libre circulation, prévu dans la Déclaration universelle des Droits de l'homme, ne précise par quel moyen de transport cette circulation doit être assurée. Par contre ce droit à la libre circulation impose aux pouvoirs publics d'assurer, selon la terminologie de l'Union européenne, un « service universel » de mobilité minimum, notamment pour les quelque 50% de la population qui ne disposent pas d'un accès permanent à l'automobile.

C'est ce qu'a voulu mettre en pratique le Parlement flamand en 2001 en adoptant un Décret sur l'organisation du transport routier de personnes. Celui-ci précise et quantifie les services minima de transport public auxquels ont droit les citoyens, à partir de leur lieu d'habitation. La mise en œuvre de ces objectifs quantifiés est assignée à l'opérateur de transport en commun unique De Lijn, dans le cadre de son contrat de gestion. Les opérateurs de transport en commun sont publics actuellement, mais pourront éventuellement être demain des opérateurs privés, dans le cadre de la libération européenne des services de transport de passagers.

A titre d'exemple de cette quantification le service minimum est fixé à un transport tous les quarts d'heure à l'heure de pointe, tandis qu'aux heures creuses et en soirée la fréquence minimum fixée peut atteindre un transport toutes les deux heures. Ce niveau de service est dans l'ensemble fort supérieur au niveau antérieur à 2001. Le transport peut prendre n'importe quelle forme, y compris le taxi collectif. Le niveau de service actuel et à atteindre est visualisé par des cartes. Celles-ci montrent les périmètres isochrones des temps d'accès existants, des améliorations introduites et le chemin restant à parcourir, en semaine et durant les fins de semaines. Des exemples de ces cartes figurent dans « La gare et la ville », ouvrage publié sous la direction de Pierre Laconte, Ed. du Perron, Liège 2003.

Une question pertinente a été émise à ce sujet: la garantie de service minimum n'encouragera-t-elle pas encore davantage la dispersion de l'habitat et la pression en faveur de lotissements toujours plus éloignés? Cette crainte peut sembler justifiée à court terme mais un correctif devrait y être apporté assez rapidement par les contraintes budgétaires. En effet quand on voit le budget de transport public de la Région flamande passer de 9 à 65 millions d'euros en trois ou quatre ans pour desservir les lotissements dispersés existants il apparaît évident qu'un arbitrage devra prendre place à l'avenir au sein du Gouvernement entre :

- le degré de laisser-faire urbanistique autorisé par rapport à la demande toujours croissante de lotissements dispersés et
- le coût budgétaire à prévoir pour assurer la mobilité par transport public à chaque habitant additionnel résultant de ce laisser-faire.

En Région wallonne il n'existe pas de garantie de service minimum mais des études pouvant y préparer se poursuivent dans le cadre de la Conférence permanente de Développement territorial, notamment celles sur les coûts de la désurbanisation. Une de leurs constatations est que le surcoût par habitant de la faible densité peut atteindre 600% (voir Ministère de la Région wallonne, Etudes et Documents, CPDT, 1).

Enfin la notion de service de base minimum ou de « service universel » n'implique nullement la gratuité universelle mais ne l'interdit pas non plus.

En conclusion de ce premier point on constate un développement de l'obligation pour l'autorité publique d'assurer l'accessibilité par transport en commun, ceci dans le cadre de l'obligation d'assurer un « service universel » minimum. En outre les conséquences budgétaires d'une telle obligation pourraient amener à revoir l'aménagement du territoire en faveur d'un usage plus parcimonieux de l'espace et à densifier davantage des sites déjà desservis en infrastructures, ou situés à proximité

immédiate d'arrêts de transport en commun. On pense par exemple au réaménagement de l'aire située dans un rayon de 300 mètres au maximum autour d'une gare, celle-ci constituant un arrêt par excellence du transport en commun.

## 2. Droits individuels et droits collectifs : quelle synergie ?

Le Décret flamand de 2001 illustre également la tendance à l'élargissement du droit individuel à la mobilité par transport public, qu'il y ait ou non, du moins dans un premier temps, un budget prévu pour le satisfaire.

C'est ce qu'en droit anglo-saxon on appelle un « unfunded mandate ». L'obligation de faire, bien que non adossée à un budget destiné à la remplir, ouvre la porte à une action judiciaire par le citoyen qui s'estime lésé par ce non-respect de cette obligation. En cas de succès de l'action judiciaire le budget devra être nécessairement être trouvé. En Australie le droit d'accès de tous au transport public de ligne (« fixed-route access ») a été confirmé légalement, par opposition à un simple droit au transport susceptible d'être assuré par des taxis collectifs (« paratransit »), a entraîné par étapes une forte augmentation du budget du transport public de ligne.

Il est à noter que le droit individuel à la mobilité n'inclut, pas plus que le service universel, le droit à une mobilité gratuite. A cet égard on pourrait à la limite se demander si la gratuité d'accès au réseau autoroutier (payé par tous), au bénéfice des seuls automobilistes, laissant les coûts externes (notamment pollution, niveau d'ozone et effet de serre) à charge du contribuable, n'est pas un abus du droit individuel à la mobilité, susceptible d'une action judiciaire en discrimination. Cette gratuité d'usage de l'infrastructure autoroutière s'écarte en tous cas du principe internationalement reconnu du « pollueur payeur », c'est-à-dire de la prise en charge des mesures antipollution par ceux qui les rendent nécessaires.

En outre parallèlement au droit individuel à la mobilité on voit progresser, dans le sillage du principe « pollueur payeur », un droit collectif à un environnement sain.

La mise en œuvre de ce droit requiert la mise en place de seuils légalement définis et d'un système de mesures permettant de vérifier si un seuil légal n'est pas dépassé ou ne risque pas de l'être. Une illustration concrète de ce droit a été fournie en France à l'occasion de la mise en œuvre de la Loi Depage sur la qualité de l'air. Le Tribunal administratif de Lille a annulé le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain de la Région, parce que la réalisation de l'autoroute de contournement prévue au sud de Lille aurait entraîné un dépassement des plafonds de pollution de l'air et de l'eau légalement autorisés.

Un système analogue existe aux Etats-Unis sous le nom de « Clean Air Mitigation Programme » (CMAQ). Celui fixe des seuils de pollutions de l'air dans des zones métropolitaines définies selon des critères standardisés. La seule constatation que les seuils d'alerte sont atteints entraîne le blocage de tous programmes d'investissements publics générateurs de pollution, sans nécessité d'une décision politique, toujours difficile. C'est pourquoi à San Francisco l'autoroute urbaine Embarcadero n'a pas été reconstruite après le tremblement de terre et que l'on a en lieu et place réalisé une nouvelle ligne de tramway et revitalisé le centre.

On constate donc simultanément un développement du droit individuel à la mobilité et du droit collectif à un environnement sain. Quelle synergie peut-on concevoir entre les deux ? Le droit à la mobilité individuelle par transport en commun (concrétisé par le Décret flamand sur la mobilité, qui relève de la législation sur l'organisation du transport de surface) et le droit collectif à un environnement sain (qui relève du droit de l'environnement et du droit de l'aménagement du territoire) peuvent logiquement déboucher sur une liaison opérationnelle transversale entre ces différentes disciplines juridiques, sans nécessité d'une décision politique, toujours difficile, de créer un lien organique entre autorités responsables jalouses de leur autonomie. Le nouveau « Code de la rue » fédéral belge modifiant le Code de la Route, résultat des Etats Généraux de la mobilité (entrée en vigueur : 1/1/2004), est un bel exemple d'une telle liaison opérationnelle transversale au bénéfice des usagers les plus faibles.

En conclusion de ce deuxième point on constate, dans le domaine de la mobilité, une synergie possible de nouveaux droits individuels et de nouveaux droits collectifs susceptible de déboucher sur une jurisprudence créant à charge des autorités publiques une obligation de faire.