



Le Conseil d'Etat

2246-2021

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et la
communication (DETEC)
Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Concerne : loi fédérale sur les projets pilotes de tarification de la mobilité: réponse à la consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Votre courrier du 3 février dernier, relatif à l'objet mentionné sous rubrique et adressé au Conseil d'Etat, a retenu notre meilleure attention.

Notre conseil réitère son intérêt à mettre en place, à terme, un dispositif permettant d'atténuer les surcharges de trafic à travers une tarification différenciée et d'assurer un financement pérenne pour favoriser les modes alternatifs aux transports individuels motorisés. Les projets pilotes proposés par la Confédération permettront de tester la mise en œuvre technique et ses effets sur les autres politiques publiques. Une participation des Cantons et d'autres collectivités est, selon nous, essentielle pour définir les conditions cadres grâce auxquelles la tarification de la mobilité pourra répondre aux objectifs à l'échelle nationale et à celle des collectivités, notamment des agglomérations.

Le Canton de Genève partage l'intérêt de la démarche visant à influencer la demande de transport et les habitudes de déplacement selon une approche spatiale différenciée pour cibler les périmètres les plus congestionnés comme les cœurs d'agglomérations. Nous saluons par ailleurs, comme cela a été évoqué dans les commentaires liés à l'art. 2 du projet de loi (PL) Mobilité, que "ces projets pilotes pourront avoir un effet de transfert modal vers les transports publics", mais également vers la mobilité douce comme nous avons pu le démontrer à l'occasion de l'étude que le Canton de Genève a menée sur le péage urbain.

Si de nombreuses questions touchant à l'économie et aux politiques sociales doivent encore être résolues, nous pensons que la mise en œuvre opérationnelle, via des expérimentations pilotes, constitue la meilleure manière de pouvoir démontrer l'intérêt et les modalités par lesquelles la tarification de la mobilité pourrait être réalisée avec succès. La participation financière de la Confédération à ces projets pilotes est dans ce sens indispensable.

Cependant, si les essais pilotes peuvent différer de manière significative quant aux solutions proposées et que certaines dispositions doivent effectivement être prises au niveau du droit cantonal, nous estimons que le projet de loi sur la tarification de la mobilité devrait aller au-delà de la définition des conditions cadres et intégrer davantage de garanties de nature juridique et financière, afin de faciliter la mise en œuvre technique des projets pilotes proposés. En effet, la diversité des solutions qui pourront être proposées peut être un atout, mais également une source de risque, si la volonté du législateur ou du corps électoral n'est pas en adéquation avec ce projet. Dans ce cadre, la loi fédérale devrait prendre à son compte les modifications légales provisoires propres à assurer la mise en œuvre des projets pilotes plutôt que de les déléguer au niveau du droit cantonal.

Les impacts de la mise en œuvre du projet pilote seront examinés sur le plan juridique dans le cadre de l'étude de faisabilité. Il est ainsi pour l'heure prématuré de dresser un diagnostic exhaustif des enjeux juridiques liés à la mise en place de ces projets pilotes. Nous tenons toutefois à souligner les points d'attention traitant de la finalité (A), de la durée limitée de la loi (B), des modalités liées au cofinancement (C), des aspects liés à la fiscalité (D), des tarifs des transports collectifs (E), du lien avec les différentes lois de nature générale relatives à la circulation routière et au trafic (F), de l'utilisation des recettes et de leur allocation (G) et enfin en matière de protection des données (H).

A. Finalité

Si la tarification de la mobilité a pour principal but de réguler les flux de trafic (art. 6), notre conseil estime que cette nouvelle forme de tarification vise également à générer des sources de financement pérennes pour couvrir les dépenses d'investissement et d'entretien des infrastructures de transport, et qu'elle constitue un instrument visant à lutter contre la pollution de l'air et le bruit, ainsi qu'à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

B. Durée limitée de la loi

La durée limitée de la loi et de l'expérimentation pilote nous interpelle. Il s'agit en effet d'une loi à durée limitée (10 ans) permettant des expérimentations pilotes pour une durée maximale de 4 ans. Aucune disposition n'est à ce stade prévue pour éventuellement pérenniser ces expérimentations si ces dernières se révèlent pertinentes quant aux objectifs fixés, ce quand bien même les investissements nécessaires pour mettre en œuvre ces projets pilotes seront extrêmement conséquents. L'intérêt de participer à un tel projet pourrait potentiellement être remis en cause sans plus de garantie, car une durée d'exploitation aussi limitée ne permettrait sans doute pas de disposer d'un retour sur investissement. En effet, selon nos premières estimations, le coût d'investissement du projet pilote genevois serait de l'ordre de 25 millions de francs.

Dès lors, l'adoption de la base constitutionnelle devrait faire l'objet d'examens parallèles de la part des autorités fédérales dès le lancement des projets pilotes pour ainsi permettre la pérennisation des expérimentations si les projets pilotes se révèlent être un succès. En effet, si aucune disposition ne permet la pérennisation de l'essai, l'interruption qu'elle entraînerait pourrait être difficile à faire comprendre pour la population et remettrait en cause l'intérêt du projet.

C. Modalités liées au cofinancement

Le plafond de 2 millions de francs par projet tel que décrit dans le projet de loi actuel est un élément nouveau qui n'avait pas été communiqué lors de la séance d'information du 28 octobre 2020. Il n'est d'ailleurs pas précisé dans le projet de loi si ce plafond inclut également le cofinancement à hauteur de 60% de la Confédération pour l'étude de faisabilité. Si le dispositif doit en principe s'autofinancer grâce aux recettes générées, il revient à l'organisation pilote,

selon les dispositions actuelles, d'assumer en totalité le risque financier alors que ces expérimentations font l'objet d'une procédure d'examen et d'approbation de la part des autorités fédérales.

Comme évoqué plus haut, la durée limitée de l'expérimentation et l'absence de garantie que la mise en place du dispositif puisse être maintenue au-delà de la phase pilote constitue un risque politique de non entrée en matière de la part du Grand Conseil genevois. En conséquence, notre conseil estime que la loi sur la tarification de la mobilité doit prévoir a minima un financement fédéral afin de garantir un équilibre entre les coûts de mise en œuvre et les recettes.

D. Fiscalité

L'article 8 du projet de loi stipule que "la qualité de contribuable ainsi que le montant et la forme concrète de la redevance perçue au titre de la tarification de la mobilité sont régis par le droit cantonal".

Notre conseil s'interroge sur la notion de contribuable qui renvoie à l'impôt alors qu'il s'agit dans le cas présent d'une redevance perçue en contrepartie de l'utilisation d'infrastructures de transport et indépendamment du lieu de résidence de l'usager.

En effet, la nature de cette perception a une influence importante sur le régime référendaire d'une future loi cantonale de mise en œuvre du projet. Si elle devait s'apparenter à un impôt, l'introduction de cette dernière au niveau du droit cantonal serait soumise à un référendum à 500 signatures, selon l'art. 67, al. 2 de la constitution genevoise (Cst-GE; rsGE A 2 00), alors qu'elle serait soumise à un référendum à 2% du corps électoral (actuellement 5'398 signatures) s'il ne s'agit pas d'un impôt.

Nous relevons par ailleurs que le projet genevois prévoit d'étudier d'autres exemptions tarifaires que celles mentionnées à l'article 9. Il s'agit notamment des personnes à mobilité réduite.

E. Tarif des transports collectifs

Le principe esquissé dans la loi de faire payer une redevance additionnelle au titre de transport habituel (notamment pour les usagers disposant d'abonnement forfaitaires) posera sans doute des problèmes d'acceptabilité et sa mise en œuvre semble a priori très contraignante.

Dans son projet pilote, le Canton de Genève envisagerait de mettre à disposition, durant la période creuse, un certain nombre de billets avec des réductions pour des montants variables en fonction du principe de l'offre et de la demande en s'inspirant des billets dégriffés des Chemins de fer fédéraux (CFF). Cette solution envisagée serait dès lors en contradiction avec l'article 11 stipulant que les tarifs "ne peuvent être abaissés pendant la durée du projet pilote". Par conséquent, nous souhaiterions que cette disposition soit supprimée afin de garder le plus de marges de manœuvre possibles en vue de favoriser l'utilisation des transports collectifs.

F. Lois de nature générale relatives à la circulation routière et au trafic

Il nous apparaît indispensable que les bases légales fédérales traitant de la circulation routière soient examinées, car elles pourraient être impactées par le projet. Il s'agit notamment de la LCR et à ses ordonnances d'application, en particulier l'OSR si la création d'un panneau de signalisation ad hoc s'avérait nécessaire.

En outre, la question des homologations des appareils permettant la collecte des données et la chaîne de contrôle et des sanctions (équipement embarqué du service européen de télépéage comportant la technologie GPS-GSM et dispositifs pour la lecture automatique des plaques d'immatriculation) devront également faire l'objet d'une homologation de la part des autorités fédérales compétentes (cf. art. 16 let. F du PL).

Il convient à ce titre de rappeler que la loi fédérale sur les amendes d'ordre (LAO) entrée en vigueur le 1er janvier 2020 renvoie à la loi fédérale sur la métrologie pour le constat d'infractions. La LAO prévoit à son art. 3, al. 2 que : « Elle s'applique également aux infractions à la LCR et à ses ordonnances d'exécution constatées au moyen d'une installation automatique de surveillance répondant aux exigences de la loi fédérale du 17 juin 2011 sur la métrologie. ».

G. Utilisation des recettes et de leur allocation

La définition des conditions de répartition des recettes entre les collectivités situées dans la "zones d'origine" mérite selon nous d'être précisée. La candidature genevoise est portée directement par le Canton. La structure à mettre en place pour garantir un traitement équitable des éventuels oppositions et recours, compte tenu du respect des bases légales actuelles cantonales et des amendements éventuels à prévoir pour la mise en œuvre des projets pilotes, n'a pour l'heure pas fait l'objet d'examen et sera analysée dans le cadre de l'étude de faisabilité.

De manière générale, notre conseil est d'avis qu'une procédure d'autorisation, dont les contours principaux sont régis par le droit fédéral, pourrait éviter des entraves à la mise en place opérationnelle de ces projets pilotes et augmenter ainsi leurs chances de succès. Une procédure d'autorisation intervenant à l'échelle fédérale nous semble, ainsi plus adéquate.

Par ailleurs l'article 22 précise que "les recettes générées par la perception de la redevance (...) demeurent acquises à l'organe responsable". Cependant, la question reste ouverte, à savoir si le fait de devoir payer pour circuler sur les routes du centre-ville peut être assimilable à un usage commun ou, au contraire, accru du domaine, auquel cas la redevance due à ce titre pourrait revenir à l'autorité propriétaire du fonds concerné (au Canton sur le domaine public cantonal et à la Commune sur le domaine public communal; cf. art. 26, al. 5 LDPu). Davantage de précisions afin de garantir la perception de la taxe par le porteur du projet seraient bienvenues et permettraient d'éviter ainsi tout malentendu entre les différentes collectivités publiques.

Par ailleurs la notion de "secteur d'origine" mentionnée dans le même article devrait être précisée ainsi que les modalités de redistributions des excédents utilisés pour les besoins de transport dans le secteur concerné.

H. Protection des données

En matière de protection des données personnelles, il s'agit notamment de garantir l'autorisation dans le cadre de la législation fédérale de dispositifs permettant l'enregistrement, le contrôle et la sanction des usagers pour les projets "à participation obligatoire", étant précisé que la protection des données sera régie par le droit cantonal (cf. art. 16 let. k).

Par ailleurs, comme déjà évoqué, la loi fédérale sur la métrologie (LMétr) devrait probablement être modifiée pour introduire les autres instruments de mesures en vue de contrôler et d'amender les automobilistes.

Notre conseil reste bien évidemment à disposition pour des renseignements et échanges complémentaires. Il espère que ses remarques pourront servir à compléter certains aspects du projet de loi sur la tarification de la mobilité afin que les expérimentations pilotes puissent voir le jour et être couronnées de succès.

Si nous estimons que de nombreux aspects restent à être précisés à ce stade pour que le législateur, le cas échéant avec le corps électoral, approuve leur réalisation, nous espérons pouvoir poursuivre une fructueuse collaboration avec vos services lors de l'étude de faisabilité afin de préciser la faisabilité et l'opportunité du projet pilote genevois.

En vous souhaitant bonne réception, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, en l'assurance de notre haute considération.

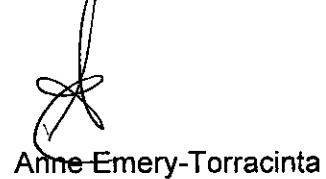
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michele Rigetti

La présidente :



Anne Emery-Torracinta