



N° 1735

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mars 2019.

PROJET DE LOI

*autorisant l'approbation du protocole d'accord entre
le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg
relatif au renforcement de la coopération
en matière de transports transfrontaliers,*

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Édouard PHILIPPE,
Premier ministre,

PAR M. Jean-Yves LE DRIAN,
ministre de l'Europe et des affaires étrangères

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Conscients des enjeux liés à la bonne circulation des personnes et des biens entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg, les Gouvernements français et luxembourgeois s'engagent, par le biais du présent protocole d'accord, composé d'un préambule et de douze articles sans annexe, à mettre en œuvre une politique de transports multimodale et concertée répondant aux besoins de déplacements identifiés ainsi qu'aux objectifs de développement durable.

Les projets concernés par ce protocole d'accord ont pour vocation d'améliorer la qualité des services de transport proposés et à les adapter aux nouveaux besoins de capacité.

S'agissant du domaine ferroviaire, le projet de renforcement de la ligne Thionville-Luxembourg contribue à répondre aux enjeux précités : les études déjà réalisées ont permis d'identifier une série d'aménagements et de mesures à même de répondre à la saturation de l'axe prévisible à l'horizon 2022-2024 et d'anticiper les besoins de capacité à l'horizon 2028-2030.

Dans le domaine routier, des études ont été menées par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Grand Est, en partenariat avec les autorités luxembourgeoises, pour déterminer les possibilités de favoriser, grâce notamment à la création de voies dédiées, de parkings de regroupement et de gares routières, le développement des cars transfrontaliers et du covoiturage, et adapter en conséquence les infrastructures routières existantes. Par ailleurs, côté français, le projet A31 *bis* prévoit, pour sa partie Nord, l'élargissement à 2x3 voies de l'A31 entre le nord de Thionville et la frontière franco-luxembourgeoise ainsi que la création d'un contournement Ouest de Thionville en tracé autoroutier neuf. Côté luxembourgeois, la Chambre des députés a approuvé fin 2017 un projet d'aménagement de l'autoroute A3 consistant à créer une troisième voie de circulation et à aménager la bande d'arrêt d'urgence pour permettre à terme la circulation de cars sur voie réservée.

Dispositions du présent protocole d'accord

Après un exposé préalable de la situation actuelle et des perspectives concernant les liaisons terrestres entre la France et le Luxembourg, ainsi que des différents enjeux et pistes d'amélioration identifiés, l'**article 1^{er}** définit l'objet du protocole d'accord, qui vise à poser les bases du cofinancement et de la réalisation d'aménagements d'infrastructures ferroviaires et routières à réaliser sur le territoire français.

Les articles 2, 3, 4 et 5 précisent les études et aménagements d'infrastructures envisagés aux horizons 2022-2024 et 2028-2030 dans le domaine ferroviaire et la politique de covoiturage et de services routiers de transport en commun à mettre en place :

– aménagement des infrastructures (**article 2**) : accroissement des dessertes ferroviaires entre Metz et Luxembourg, construction de parkings relais à proximité des gares, coordination des travaux ferroviaires pour en limiter l'impact sur le service ;

– domaine ferroviaire – horizon de réalisation 2022-2024 (**article 3**) :

* sur le territoire luxembourgeois : les travaux portent sur la ligne entre Luxembourg et Bettembourg, l'aménagement de nouveaux quais et la restructuration du plan des voies en gare de Luxembourg ;

* sur le territoire français : les travaux portent sur l'allongement des quais dans certaines gares, le renforcement de l'alimentation électrique en France pour permettre une circulation des trains en UM3¹, et l'aménagement de parcs relais à proximité des gares de Thionville et Longwy ;

– horizon de réalisation 2028-2030 (**article 4**) : optimisation du cantonnement de part et d'autre de la frontière, suppression des passages à niveau entre Thionville et la frontière, reprise du plan de voie de la gare de Thionville et aménagement des flux passagers, aménagement du nœud ferroviaire de Metz, réalisation d'interventions complémentaires sur les infrastructures et gares existantes ;

- politique en faveur du covoiturage (**article 5**) sur l'axe Metz-Luxembourg des autoroutes A3 cotés français et luxembourgeois et notamment : mise en place de plateformes de covoiturage, de programmes de parc relais et gares routières, création d'une voie réservée aux transports

⁽¹⁾ unité-multiple de trois éléments (UM3)

en commun sur l'autoroute A3 en concordance avec le projet de la mise à 2x3 voies côté luxembourgeois.

L'**article 6** précise les modalités de financement prévues, et notamment une première participation du Luxembourg au financement des aménagements réalisés en France. Cette participation est plafonnée à ce stade à 120 M€, mais le protocole d'accord l'inscrit dans la perspective d'une contribution luxembourgeoise représentant 50 % du coût de l'ensemble des aménagements en territoire français visés aux articles 2, 3, 4 et 5.

L'**article 7** prévoit par ailleurs que des subventions européennes seront recherchées, par le biais notamment d'instruments comme le mécanisme pour l'interconnexion en Europe qui contribuent à la réalisation du réseau transeuropéen de transport « RTE-T »⁽²⁾.

L'**article 8** présente les modalités générales de la gouvernance du dispositif : les projets ferroviaires transfrontaliers sont suivis au sein d'un groupe de travail ferroviaire franco-luxembourgeois. Ce groupe de travail est composé de représentants français, incluant en particulier des représentants de la région Grand Est, de représentants luxembourgeois, ainsi que de représentant des gestionnaires d'infrastructures et des entreprises ferroviaires opérant les transports de voyageurs.

Les articles suivants concernent les dispositions finales et portent sur la durée du protocole d'accord, conclu pour une durée indéterminée, et son entrée en vigueur, le premier jour du deuxième mois suivant la date de la dernière notification (**article 9**), le règlement des différends par voie de consultation et de négociation entre les parties (**article 10**), les modalités de modification, par accord écrit entre les parties (**article 10**), et de dénonciation du protocole, par écrit et par la voie diplomatique (**article 12**).

Telles sont les principales observations qu'appelle le protocole d'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de

⁽²⁾ Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) est un programme de développement des infrastructures de transport de l'Union européenne arrêté par le Parlement et le Conseil européen. Il a pour ambitions de faciliter le développement des échanges, en particulier par l'interopérabilité complète des différents réseaux constitutifs, et permettre ainsi la création d'un véritable marché unique, d'augmenter la part modale des modes de transport les plus respectueux de l'environnement, et d'accélérer l'intégration des nouveaux pays membres.
<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/12/05/trans-european-transport-network-ten-t-progress-of-implementation/>
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15425-2017-INIT/fr/pdf>

la coopération en matière de transports transfrontaliers. Ses dispositions engageant les finances de l'État, son approbation doit être soumise à l'autorisation du Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'Europe et des affaires étrangères,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation du protocole d'accord entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 6 mars 2019.

Signé : Édouard PHILIPPE,

Par le Premier ministre :
*Le ministre de l'Europe
et des affaires étrangères*

Signé : Jean-Yves LE DRIAN

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole d'accord entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers, signé à Paris le 20 mars 2018, et dont le texte est annexé à la présente loi.

PROTOCOLE D'ACCORD

ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG RELATIF AU RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE TRANSPORTS TRANSFRONTALIERS, SIGNÉ À PARIS LE 20 MARS 2018

Le Gouvernement de la République française,
représenté par Mme Elisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'Etat, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports,
et

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg,
représenté par M. François Bausch, ministre du Développement durable et des Infrastructures du Grand-Duché de Luxembourg,

Ci-après dénommés « les Parties »,

Considérant que 95 000 résidents français travaillent aujourd'hui au Luxembourg, que ce chiffre est en hausse constante, que les estimations évaluent leur nombre à 135 000 en 2030 et que la mobilité de ces travailleurs est une variable essentielle du développement économique des territoires frontaliers ;

Considérant que la Convention relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché de Luxembourg, signée le 17 avril 1946 à Luxembourg entre le président du Gouvernement provisoire de la République française, son Altesse royale le Prince régent au nom de Sa Majesté le Roi des Belges et Son Altesse royale Madame la Grande Duchesse de Luxembourg, amendée par le protocole additionnel signé le 28 janvier 1997 à Luxembourg, souligne notamment en son article 4 que « *Les Parties contractantes veillent à des infrastructures ferroviaires insérées au mieux dans les réseaux de transport transeuropéens et assurent la continuité du service par chemin de fer au-delà des frontières communes.* » et que « *Dans l'intérêt de l'intégration des parties belge, française et luxembourgeoise de la région transfrontalière, de la mobilité des personnes qui y résident et travaillent, et des échanges entre les différents pôles d'activités qui y sont établis, les Parties contractantes favorisent les relations transfrontalières par chemin de fer à des conditions appropriées de desserte, de cadence, de temps de parcours et de confort, notamment lorsque ces relations revêtent sur tout ou partie de la liaison un caractère de service public.* »

Considérant la déclaration générale adoptée à l'occasion du premier Séminaire intergouvernemental franco-luxembourgeois à Paris, le 20 mars 2018, qui précise le cadre dans lequel s'inscrit le présent protocole d'accord ;

Résolus à mettre en œuvre une politique de transports répondant aux objectifs de développement durable, et en particulier à promouvoir le transport par rail et à poursuivre la coopération ferroviaire entre la France et le Luxembourg, en assurant la continuité des services internationaux et transfrontaliers tout en garantissant une bonne qualité de ces services dans l'intérêt des clients du rail.

Etant préalablement exposé que :

Sur le fondement de l'évolution des besoins de mobilité, des contextes horaires et des différents projets au Luxembourg et en France, il y a lieu de déterminer les aménagements d'infrastructures à réaliser pour renforcer la performance du système de transport. A cette fin, une étude d'opportunité de l'augmentation de la capacité a été menée en commun sur l'axe Metz-Thionville-Luxembourg.

La dernière évolution majeure sur le sillon lorrain a été opérée le 28 août 2016 avec l'introduction du cadencement généralisé.

Actuellement, la capacité de la gare de Luxembourg et la longueur des quais en France limitent la longueur des trains voyageurs TER à un maximum de deux automotrices couplées du type TER 2N, ci-après UM2 offrant une capacité totale en places assises de 666 places. Il est projeté de faire circuler des trains allongés en unité triples (UM3) pouvant accueillir un surplus notable de 33 % de passagers, offrant ainsi une capacité totale d'environ 1 000 places assises par rame.

Au Luxembourg, la nouvelle ligne Bettembourg-Luxembourg, l'aménagement des nouveaux quais V et VI et la restructuration du plan des voies en gare de Luxembourg permettront d'accueillir des UM3 en décembre 2021.

L'étude conjointe a mis en avant la nécessité de réaliser des aménagements complémentaires, dont notamment l'allongement de quais dans certaines gares intermédiaires de l'axe Metz-Luxembourg pour être en adéquation avec le matériel roulant projeté (UM3).

La capacité électrique est limitée sur le sillon lorrain de manière que la SNCF ne peut pas sans restriction de circulation (bridage) faire circuler l'ensemble des trains en UM3. Le renforcement de l'alimentation électrique en France permettra de pouvoir faire circuler un nombre important de trains en UM3 dans des conditions d'exploitation nominales.

Parallèlement aux nouvelles infrastructures ferroviaires au Luxembourg, comme la nouvelle ligne entre Bettembourg et Luxembourg et l'aménagement de deux nouveaux quais et la restructuration du plan des voies en gare de Luxembourg, d'autres améliorations d'infrastructures ont été identifiées pour permettre l'augmentation de la capacité visée à l'horizon 2028-2030.

L'étude conjointe d'un aménagement multimodal de l'autoroute A31 (côté français) et la loi du 15 décembre 2017 relative à la mise à 2 x 3 voies de l'autoroute A3 (côté luxembourgeois) jusqu'à la frontière française, au lieu du projet initial allant jusqu'à Bettembourg/Dudelange, visent la promotion des transports en commun routiers et la pratique du covoiturage sur l'axe autoroutier Metz-Luxembourg.

Le Luxembourg exploite et finance actuellement une desserte par transport en commun routier de la France vers les zones de développement au Luxembourg. Ces lignes sont financées à 100 % par le Luxembourg à raison de 13 000 000 € par an.

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

Objet

Le présent protocole d'accord a pour objet :

- de définir les principes des aménagements ferroviaires à réaliser sur la ligne ferroviaire Metz-Thionville-Luxembourg aux horizons 2022-2024 et 2028-2030 ;
- de définir les besoins en matière de politique de covoiturage et de transports en commun routiers transfrontaliers ;
- de poser les principes de financement de ces aménagements.

Article 2

Aménagements des infrastructures

Sur la base des résultats des études d'opportunité menées conjointement et relatives à l'augmentation de la capacité de l'axe Metz-Thionville-Luxembourg, pour répondre au besoin croissant de dessertes entre Metz et Luxembourg et améliorer les conditions de circulation à l'horizon 2030, les Parties s'accordent sur les dispositions des articles 3, 4 et 5 avec pour objectif, dans le domaine ferroviaire, de faire circuler par heure de pointe 8 TER, 1 TGV et 1 train fret à l'horizon cible 2028-2030.

Par ailleurs, elles veillent à favoriser la construction de parkings relais à proximité des gares pour faciliter le rabattement des travailleurs frontaliers, en particulier pour les gares de Longwy, Thionville, Hettange-Grande, Uckange et Maizières-lès-Metz.

Les Parties s'engagent à assurer une bonne coordination et un bon ordonnancement de l'ensemble des travaux ferroviaires pour en limiter l'impact sur le service en phase transitoire et en maximiser les bénéfices attendus.

Sur le territoire français, la maîtrise d'ouvrage des procédures, études et travaux ferroviaires est assurée par SNCF Réseau. SNCF Réseau, gestionnaire français de l'infrastructure ferroviaire et CFL, gestionnaire luxembourgeois de l'infrastructure ferroviaire, peuvent adapter ce principe par voie conventionnelle pour les travaux de connexion entre les deux réseaux ferroviaires au niveau de la frontière le nécessitant.

Article 3

Domaine ferroviaire – Horizon de réalisation 2022-2024

Sur le territoire luxembourgeois, les travaux en cours portent sur la nouvelle ligne entre Luxembourg et Bettembourg, l'aménagement de deux nouveaux quais et la restructuration du plan des voies en gare de Luxembourg.

Sur le territoire français, les études d'opportunité précitées ont mis en évidence l'intérêt de réaliser les aménagements suivants à l'horizon 2022-2024 :

- allongement des quais dans les principales gares françaises le nécessitant ;
- renforcement de l'alimentation électrique de la ligne en France de façon à pouvoir faire circuler l'ensemble des trains en UM3 ;
- aménagement de deux parcs relais à proximité des gares de Thionville et Longwy, de capacités respectives d'environ 700 et 660 places.

La Partie française poursuit les études de définition relatives à ces aménagements pour préciser la consistance de cette première phase d'aménagement puis engage les travaux nécessaires en vue de sa réalisation à l'horizon 2022-2024.

Article 4

Domaine ferroviaire – Horizon de réalisation 2028-2030

A l'horizon 2028-2030, les études d'opportunité précitées ont mis en évidence l'intérêt de réaliser les aménagements suivants :

- optimisation du cantonnement de part et d'autre de la frontière, création de nouveaux points de changement de voie et interconnexion des installations de signalisation à la frontière ;
- suppression de passages à niveau entre Thionville et la frontière ;
- reprise du plan de voie de la gare de Thionville et aménagement des flux passagers ; aménagements nécessaires au bon écoulement du trafic fret par la réalisation d'une troisième voie (sans fret) de part et d'autre de la frontière franco-luxembourgeoise ;

- aménagements du nœud ferroviaire de Metz ;
- réalisation d'interventions complémentaires sur les infrastructures et gares existantes.

La Partie française poursuit les études de définition relatives à ces aménagements pour préciser la consistance de cette seconde phase d'aménagement puis engage les travaux nécessaires en vue de sa réalisation à l'horizon 2028-2030, sous réserve des stipulations prévues à l'article 6.

Article 5

Politique de covoiturage et de services routiers de transport en commun

Afin de promouvoir une mobilité plus durable, les Parties s'accordent pour favoriser l'usage des transports en commun routiers et la pratique du covoiturage sur l'axe Metz-Luxembourg des autoroutes A31 (côté français) et A3 (côté luxembourgeois) et notamment :

- initier ou favoriser la mise en place de plateformes de covoiturage ;
- définir, financer et mettre en œuvre un programme de parkings de regroupement à destination des covoitureurs ;
- définir, financer et mettre en œuvre un programme de parc relais et de gares routières pour favoriser l'usage des transports en commun routiers transfrontaliers ;
- étudier, évaluer et mettre en œuvre, sur l'autoroute A31 (côté français) et avant son élargissement si nécessaire, la création d'une voie réservée aux transports en commun en lieu et place de la bande d'arrêt d'urgence existante, en concordance avec le projet de la mise à 2 x 3 voies de l'autoroute A3 côté luxembourgeois.

La maîtrise d'ouvrage du programme des parkings de regroupement pour le covoiturage, des parcs relais et gares routières a vocation à être portée par les collectivités territoriales. Le Luxembourg évaluera le besoin de la mise en place de nouveaux services transfrontaliers par transport en commun routier vers les parkings relais prévus.

Article 6

Financement

Les aménagements sur le territoire français identifiés aux articles 2 à 5, incluant les études et procédures préalables à l'engagement des travaux, font l'objet d'une contribution de la Partie luxembourgeoise jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 120 000 000 €, dont 110 000 000 € pour le domaine ferroviaire repris aux articles 3 et 4 et 10 000 000 € pour la promotion d'une politique de mobilité durable repris à l'article 5, dans la perspective d'une contribution totale de la Partie luxembourgeoise équivalente à 50 % des coûts d'investissements en France.

Cette participation est considérée par la Partie française comme subvention d'équipement ; cette subvention n'est grevée d'aucun impôt ou taxe.

La mobilisation de cette contribution intervient via la conclusion de plusieurs conventions réglant le détail du financement entre les Parties correspondant aux différents programmes d'aménagements visés aux articles 2 à 5.

Ces conventions précisent les modalités de versement de la contribution de la partie luxembourgeoise, en particulier les conditions de remboursement de tout ou partie de la contribution luxembourgeoise dans l'hypothèse où les aménagements visés aux articles 2 à 5 ne peuvent être réalisés en conformité avec les stipulations essentielles du présent protocole d'accord.

La Partie française n'est pas contrainte de poursuivre les aménagements identifiés aux articles 2 à 5 une fois le plafond de la contribution paritaire luxembourgeoise prévue par l'article 6, alinéa 1 atteint.

La contribution de la Partie luxembourgeoise est conditionnée par le vote d'une loi spéciale autorisant cette participation. Le Luxembourg s'engage à faire les diligences nécessaires afin que cette loi soit adoptée au plus tard en 2019.

Les engagements de la Partie française au titre du présent protocole d'accord sont conditionnés par l'adoption de la loi spéciale visée à l'alinéa précédent.

Article 7

Subventions européennes

Les infrastructures ferroviaires à réaliser et qui sont reprises ci-avant sont situées sur un des corridors européens les plus importants du réseau transeuropéen de transport « RTE-T » sur lequel passe également le corridor de fret ferroviaire « Mer du Nord - Méditerranée ».

Les Parties font leurs meilleurs efforts pour obtenir des subventions européennes par le biais notamment des instruments comme le Mécanisme d'interconnexion en Europe qui contribuent à la réalisation du RTE-T.

Article 8

Gouvernance

Les projets ferroviaires transfrontaliers relatifs à la ligne Metz-Thionville-Luxembourg sont suivis au sein d'un groupe de travail ferroviaire franco-luxembourgeois. Il comprend des représentants français, incluant des représentants de la région Grand Est, des représentants luxembourgeois ainsi que des représentants des gestionnaires d'infrastructures et des entreprises ferroviaires opérant les transports de voyageurs. Il a en charge le suivi des aménagements visés aux articles 3 et 4 du présent protocole d'accord et rend compte régulièrement aux autorités nationales et régionales de l'avancement de ses travaux.

Les sujets liés à l'axe autoroutier A31 – A3 sont suivis par un groupe de travail routier franco-luxembourgeois. Il comprend des représentants de la République française, du Grand-Duché de Luxembourg et en tant que de besoin les autorités organisatrices de la mobilité concernées par les transports collectifs routiers et le covoiturage.

Article 9

Durée de conclusion du protocole d'accord et entrée en vigueur

Le présent protocole d'accord est conclu pour une durée indéterminée.

Chaque Partie notifie à l'autre Partie l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur du présent protocole d'accord, qui prend effet le premier jour du deuxième mois suivant la date de la dernière notification.

Article 10

Règlement des différends et litiges

Tout différend relatif à l'interprétation ou à la mise en œuvre du présent protocole est réglé par voie de consultation(s) ou de négociation(s) entre les Parties.

Article 11

Modification

Le présent protocole d'accord peut être modifié à tout moment par accord écrit entre les Parties. Les modifications entrent en vigueur dans les conditions définies à l'article 9.

Article 12

Dénonciation

Chaque Partie peut, à tout moment, notifier par écrit et par la voie diplomatique son intention de dénoncer le présent protocole. Cette dénonciation prend effet six mois après la date de réception de la notification par l'autre Partie, sauf retrait de la dénonciation décidé d'un commun accord avant l'expiration de ce délai.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés par leur Gouvernement respectif, ont signé le présent protocole d'accord.

Fait à Paris, le 20 mars 2018, en deux exemplaires originaux en langue française.

Pour le Gouvernement de la République Française :

EILISABETH BORNE

*Ministre auprès du ministre d'Etat,
ministre de la Transition écologique et solidaire,
chargée des Transports*

Pour le Gouvernement
du Grand-Duché de Luxembourg :

FRANÇOIS BAUSH

*Ministre du Développement durable
et des Infrastructures*

**Projet de loi
autorisant l'approbation du protocole d'accord entre le Gouvernement
de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché
de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération
en matière de transports transfrontaliers**

NOR : EAEJ1833511L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I – Situation de référence

Les liaisons de transports terrestres entre la région Grand Est en France et le Luxembourg font l'objet d'une fréquentation importante et en forte croissance. Plus de 95 000 travailleurs frontaliers empruntent chaque jour la liaison Metz-Thionville-Luxembourg par voie routière ou ferroviaire, et ce nombre pourrait avoisiner 135 000 en 2030¹.

En raison de l'importance de ces flux, les axes routiers transfrontaliers supportent de très forts trafics et sont régulièrement congestionnés à l'heure de pointe : c'est ainsi le cas de l'autoroute A3 au Luxembourg et de l'autoroute A31 en France. Par ailleurs, l'axe ferroviaire Metz-Thionville-Luxembourg souffre de fréquents incidents et irrégularités de service liés à la saturation de la ligne.

Ce couloir de transports fait partie du corridor européen « Mer du Nord-Méditerranée », lui-même élément structurant du Réseau TransEuropéen de Transport (RTE-T)². Ce corridor s'étend de l'Irlande et du nord du Royaume-Uni jusqu'au sud de la France en passant par les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Comprenant également des voies navigables dans le Benelux et en France, il vise non seulement à offrir des services multimodaux entre les ports de la mer du Nord, la Meuse, les bassins du Rhin, de l'Escaut, de la Seine, de la Saône et du Rhône, et les ports de Fos-sur-Mer et de Marseille, mais aussi à mieux relier les îles britanniques au continent.

Les corridors sont multimodaux, parcourent plusieurs Etats Membres et visent à supprimer des goulets d'étranglement, moderniser les infrastructures et faciliter les flux transfrontaliers de personnes et de marchandises à travers l'Union européenne. Ils contribuent également à l'interconnexion entre les différents modes de transport et à la réalisation des objectifs en matière de changement climatique.

¹ Chiffres cités dans le texte de l'accord.

² Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) est un programme de développement des infrastructures de transport de l'Union européenne arrêté par le Parlement et le Conseil européen. Il a pour ambitions de faciliter le développement des échanges, en particulier par l'interopérabilité complète des différents réseaux constitutifs, et permettre ainsi la création d'un véritable marché unique, d'augmenter la part modale des modes de transport les plus respectueux de l'environnement, et d'accélérer l'intégration des nouveaux pays membres.

<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/12/05/trans-european-transport-network-ten-t-progress-of-implementation/>

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15425-2017-INIT/fr/pdf>

Si la France et le Luxembourg convergent sur de nombreux sujets tels que la défense des territoires, la culture, la protection de l'environnement ou encore les orientations de l'Union européenne, le secteur des transports demeure un enjeu essentiel entre les deux pays. Ainsi, la bonne mobilité des travailleurs n'est pas le levier unique de coopération franco-luxembourgeoise sur la question des transports. En effet, les deux pays font maintenant partie de l'« Alliance de décarbonisation des transports »³ : cette coalition démontre leur souhait commun de lutter contre les émissions de carbone des véhicules et de promouvoir les mobilités durables.

II – Historique des négociations

A la suite de la présentation, le 8 janvier 2009, par le Grand-Duché de Luxembourg et la région française de Lorraine, d'un schéma de mobilité transfrontalière (Smot)⁴ visant à faire prendre d'ici à 2030 le train et le bus à 25 % des Lorrains employés dans le Grand-Duché contre 10 % en 2009, un groupe de travail franco-luxembourgeois a piloté en 2013 la réalisation d'une étude portant sur les échanges transfrontaliers et les leviers pour les optimiser. Il s'agissait de parvenir à un développement « sans équivalent en Europe » de l'offre de transports collectifs comme alternative à la voiture individuelle.

Cette étude a mené à la conclusion du protocole d'accord relatif au renforcement de la coopération transfrontalière en matière de transports, qui a été signé à l'occasion de la visite d'Etat du Grand-Duc de Luxembourg en France du 19 au 21 mars 2018.

III - Objectifs du protocole d'accord

Le présent protocole d'accord vise à mettre en œuvre une politique de transports multimodale et concertée répondant aux besoins de déplacements identifiés entre la France et le Luxembourg tout en s'inscrivant dans une perspective de développement durable.

Son principal objet est de poser les bases du cofinancement et de la réalisation d'aménagements d'infrastructures ferroviaires et routières sur le territoire français (cf. article 1^{er}), en se fixant deux horizons de temporalité dans le domaine ferroviaire (2022-2024 et 2028-2030) de façon à répondre de manière proportionnée à l'accroissement prévisible de la demande de transports entre les deux pays au cours de la prochaine décennie.

³ Cf. déclaration signée par la France, le Portugal, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Suède, la Norvège, la Finlande, l'État du Colorado, la Ville de Paris, le C40, Michelin, Alstom, Itaipu Binacional, Renault-Nissan, SNCF/Géodis, Ernst & Young à l'occasion du sommet de septembre 2017 « one planet summit », en soutien de l'Accord de Paris sur le climat.

https://www.oneplanetsummit.fr/IMG/pdf/tda_-_declaration_-_alliance_pour_la_decarbonation_des_transports-fr.pdf

⁴ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projets/project/show/schema-de-mobilite-transfrontaliere-luxembourg-lorraine/>

http://www.mt.public.lu/presse/actualite/2009/01/08_SMOT/index.html

IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre du protocole d'accord

a. Conséquences juridiques :

. Articulation avec les accords existants

Le présent protocole s'inscrit dans la lignée d'autres engagements pris par la France avec le Grand-Duché de Luxembourg. Ce protocole d'accord s'inscrit en cohérence avec la convention belgo-franco-luxembourgeoise du 17 avril 1946 relative à l'exploitation des chemins de fer luxembourgeois⁵, amendée par le protocole additionnel du 21 juin 1977 réglant l'exploitation du réseau des chemins de fer luxembourgeois⁶, et le protocole additionnel signé le 28 janvier 1997 à Luxembourg⁷.

L'article 4 de la convention de 1946 telle que modifiée énonce ainsi que « [l]es Parties contractantes veillent à des infrastructures ferroviaires insérées au mieux dans les réseaux de transport transeuropéens et assurent la continuité du service par chemin de fer au-delà des frontières communes. » et que « [d]ans l'intérêt de l'intégration des parties belge, française et luxembourgeoise de la région transfrontalière, de la mobilité des personnes qui y résident et travaillent, et des échanges entre les différents pôles d'activités qui y sont établis, les Parties contractantes favorisent les relations transfrontalières par chemin de fer à des conditions appropriées de desserte, de cadence, de temps de parcours et de confort, notamment lorsque ces relations revêtent sur tout ou partie de la liaison un caractère de service public. »

. Articulation avec le droit de l'Union européenne

Les compétences de l'Union sont définies dans les traités européens (articles 2 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE⁸). Les transports et les réseaux transeuropéens sont une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres (cf. article 4 TFUE⁹).

Dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) 2014-2020, programme finançant les infrastructures de transport, l'Union européenne a adopté une nouvelle politique qui vise à relier le continent d'est en ouest et du nord au sud¹⁰. Elle cherche à connecter les réseaux de transport nationaux, à supprimer les goulets d'étranglement qui continuent d'entraver le bon fonctionnement du marché unique et à surmonter les obstacles techniques tels que les normes ferroviaires incompatibles.

⁵ Cf. Décret n°49-1240 du 4 septembre 1949 portant publication de la convention du 17 avril 1946, relative aux chemins de fer luxembourgeois https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT00000872901

⁶ Cf. Décret n° 81-702 du 9 juillet 1981 portant publication du protocole additionnel du 21-06-1977 modifiant la convention belgo-franco-luxembourgeoise réglant l'exploitation du réseau des chemins de fer luxembourgeois, signée à Luxembourg le 17-04-1946

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000878997&fastPos=10&fastReqId=374781479&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

⁷ Décret n° 2001-758 du 28 août 2001 portant publication du protocole additionnel modifiant la convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché signée à Luxembourg le 17 avril 1946, fait à Luxembourg le 28 janvier 1997 (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000772782&fastPos=1&fastReqId=1143154080&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=fr#page=17>

⁹ Article 4 TFUE : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:12016E004>
https://european-union/topics/transport_fr

¹⁰ Règlements du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (règlement (UE) n° 1316/2013) et établissant le mécanisme d'interconnexion en Europe (règlement UE n°913/2010)

Le présent accord s'inscrit dans cette politique. L'article 7 prévoit à cet égard que des subventions européennes seront recherchées, par le biais notamment d'instruments comme le mécanisme pour l'interconnexion en Europe qui contribuent à la réalisation du réseau transeuropéen de transport « RTE-T »¹¹.

. Articulation avec le droit interne

L'accord ne nécessite pas d'adaptation du droit français.

Les marchés publics nécessaires à la mise en œuvre de cet accord relèvent des dispositions du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016¹² pris en application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Les entreprises luxembourgeoises auront, dans les mêmes conditions que toute entreprise ressortissante de l'Union européenne, accès à l'ensemble des procédures de marchés publics passés dans le cadre de ces opérations.

b. Conséquences économiques

L'axe Metz-Luxembourg se situe sur l'un des grands corridors de transports définis par la Commission européenne qui relie la Mer du Nord et ses grands ports maritimes à l'Europe méditerranéenne.

Les objectifs à l'horizon 2030 des projets d'aménagements multimodaux prévus par le protocole d'accord sont de multiplier par 2,5 le nombre d'usagers quotidiens du train (de 8 000 en 2017 à 20 000 en 2030), de doubler le nombre de co-voitureurs (d'environ 4 500 en 2017 à plus de 10 000 en 2030) et de tripler le nombre d'usagers des cars transfrontaliers (de 2 000 en 2017 à 6 000 en 2030). Ils visent également à permettre la circulation de trains de marchandises même en heure de pointe, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

En favorisant la mobilité des personnes et des biens entre la France et le Luxembourg, ce protocole d'accord est donc de nature à dynamiser l'économie locale en permettant une meilleure circulation vers les bassins d'emplois frontaliers, et en favorisant les échanges de marchandises transfrontaliers et européens.

Il vise également à consolider la coopération ferroviaire entre la France et le Luxembourg en assurant la continuité des services internationaux et transfrontaliers, garantissant ainsi une offre de qualité de nature à renforcer l'attractivité du train.

¹¹ <https://www.touteurope.eu/actualite/le-reseau-trans-europeen-de-transport.html>

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032295952&categorieLien=id>

c. Conséquences financières

Concernant le volet ferroviaire du protocole d'accord, le gouvernement luxembourgeois s'engage à financer à un taux de 50% un programme d'opérations ferroviaires d'un montant maximum de 220 M€ (article 6), soit une participation luxembourgeoise maximale de 110 M€ sur une liste d'opérations découlant des grands principes d'évolution des infrastructures envisagés décrites aux articles 3 et 4. Cette liste est en cours de discussion avec le Luxembourg et les collectivités territoriales françaises.

L'engagement financier maximum restant à la charge de la France est donc de 110 M€ pour le volet infrastructures ferroviaires décrit aux articles 3 et 4. L'Etat français sera néanmoins amené à rechercher des cofinancements auprès de collectivités territoriales ou de tout autre acteur intéressé à ces actions, qui pourraient se concrétiser pour partie dans le cadre d'avenants aux contrats de plan État-Région (CPER) actuels (période 2015-2020) puis pour partie dans les CPER suivants.

Enfin, dans l'hypothèse où le montant maximal de 110 M€ fixé dans le protocole pour la participation luxembourgeoise ne suffirait pas à financer à hauteur de 50% l'intégralité des aménagements ferroviaires sur le territoire français décrits dans les articles 3 et 4, les deux Gouvernements sont convenus dans la déclaration conjointe du 20 mars 2018 d'établir un avenant à ce protocole précisant les modalités retenues pour la poursuite et la finalisation du programme.

Concernant le volet routier, l'article 5 mentionne un programme d'aménagements destiné à favoriser l'usage du covoiturage et des transports en commun. Les aménagements concernés par les trois premiers items (mise en place de plateformes de covoiturage, de parkings de regroupement à destination des co-voitureurs et de parc relais et gares routières à destination des transports en commun) correspondent à un montant de 15 M€.

L'Etat participera financièrement aux études et à la mise en œuvre d'une voie réservée aux transports en commun sur la bande d'arrêt d'urgence de l'A31 (aménagement cité au quatrième item) dont le coût est évalué à 25 M€. La répartition de ces 25 M€, qui n'est pas encore définitivement arrêtée à ce stade et est conditionnée par le niveau de la participation luxembourgeoise, pourrait s'opérer de la manière suivante : 6,25 M€ pris en charge par le Luxembourg ; 18,75 M€ pris en charge par la partie française, qui pourraient être répartis en suivant la clé de répartition 60 % Etat et 40 % collectivités, conformément aux règles classiques des contrats de plan État-Région, soit une participation de l'Etat égale à 11,25 M€ et à 7,5 M€ pour les collectivités.

d. Conséquences sociales

Ce protocole d'accord est de nature à faciliter un plus large accès au marché du travail, notamment pour les résidents français, en leur permettant de se rendre plus facilement sur le bassin d'emploi luxembourgeois. Ceci est particulièrement vrai pour les catégories les plus vulnérables puisque l'amélioration des transports transfrontaliers induit une meilleure mobilité indépendamment de la possession d'un véhicule particulier.

De plus, ce protocole d'accord est de nature à faciliter l'accès des jeunes à l'emploi avec une meilleure desserte du bassin d'emploi luxembourgeois en transports en commun, offrant une vraie alternative à la possession d'un véhicule individuel, ce qui est d'autant plus opportun pour la jeunesse chez laquelle le taux de titulaires du permis de conduire est en baisse depuis plusieurs années.

e. Conséquences administratives :

La mise en œuvre de ce protocole d'accord sera pilotée par les services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Grand Est, qui bénéficiera de l'appui des services de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer au ministère de la transition écologique et solidaire en tant que de besoin.

f. Conséquences environnementales :

Ce protocole montre la résolution des parties à mettre en œuvre une politique de transports répondant aux objectifs de développement durable, en promouvant en particulier le transport par rail et plus généralement les transports en commun et le covoiturage.

V – État des signatures et ratifications

Le protocole d'accord a été signé le 20 mars 2018 par les ministres français et luxembourgeois en charge des transports.

Le 26 juillet 2018, la chambre des députés du Luxembourg a adopté, à l'unanimité, la loi portant approbation du protocole d'accord et relative à la participation de l'État luxembourgeois au financement des travaux d'infrastructures réalisés sur le territoire français entre Metz et la frontière franco-luxembourgeoise à Zoufftgen (cf loi spéciale visée à l'article 6 du protocole). Les autorités luxembourgeoises ont notifié l'achèvement de leurs procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de ce protocole d'accord le 10 octobre 2018.

VI - Déclarations ou réserves

Sans objet.