**No 7254**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire**

RESUME

Le projet de loi sous avis a pour objet :

1. la transposition de la directive 2016/2370/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire ;
2. la refonte de la législation luxembourgeoise ferroviaire.

En l’espace de 15 ans, les efforts d’ouverture du secteur des transports ferroviaires à la concurrence ont fait l’objet de quatre paquets législatifs et d’une refonte des textes existants entre le 3ème et le 4ème paquet. Le quatrième paquet ferroviaire européen, dont la directive 2016/2370/UE fait partie, fut adopté en avril 2016 pour son volet « technique » et en décembre 2016 pour son volet « politique ». La directive susmentionnée, que le présent projet de loi propose de transposer, relève du volet « politique » du 4ème paquet ferroviaire.

Suite aux efforts successifs du législateur européen de créer un espace ferroviaire unique sans obstacles et à l’accès non-discriminatoire, les textes législatifs et réglementaires européens se sont multipliés. Étant donné que, pour la plupart des textes européens, il s’agissait de directives, ces dernières ont modifié les lois et règlements nationaux à plusieurs reprises. Ces modifications multiples de la législation européenne et par la suite des lois et règlements nationaux en la matière, ont rendu la législation ferroviaire luxembourgeoise difficilement lisible. Afin d’offrir une meilleure lisibilité et une meilleure sécurité juridique en la matière, les auteurs du projet de loi sous avis ont donc effectué une refonte de la législation ferroviaire luxembourgeoise en fusionnant et en adaptant les textes existants.

La directive 2016/2370/UE fait partie du pilier « politique » du 4ème paquet législatif ferroviaire, présenté par la Commission européenne en janvier 2013 et adopté par le Parlement européen et le Conseil en 2016. La directive précitée, également appelée directive sur la gouvernance, modifie la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l’ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l’infrastructure ferroviaire et vise à éliminer les obstacles qui limitent encore l’efficacité des marchés ferroviaires.

Les obstacles qui subsistent, selon la vue de la Commission européenne, sont liés en premier lieu à la difficulté d’accéder au marché des services nationaux de transport de voyageurs. Dans de nombreux États membres, ces marchés restent fermés à la concurrence, ce qui en limiterait le développement et crée des disparités entre les États membres qui ont ouvert leur marché et les autres.

La plupart des services nationaux de transport de voyageurs ne peuvent être fournis uniquement de manière commerciale et ont besoin du soutien de l’État. Dans ce cas, ils font l’objet de contrats de service public (ci-après « CSP »). C’est pourquoi le paquet législatif porte aussi sur la mise en concurrence des CSP et sur d’autres points, tels que la mise à disposition de matériel roulant pour les soumissionnaires potentiels à de tels contrats et les systèmes d’horaire et de billetterie intégrés, lorsqu’ils sont dans l’intérêt des voyageurs.

La directive précitée fait partie du volet « politique » du 4ème paquet ferroviaire au même titre que le règlement 2016/2338/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant le règlement 2007/1370/CE sur l’ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, ainsi que le règlement 2016/2337/UE abrogeant le règlement 1969/1192/CEE. En tant que règlements européens, ils sont d’application directe.

À partir de décembre 2019, les entreprises ferroviaires auront le droit d’exploiter des services sur l’ensemble du réseau de l’Union. Par ailleurs, à partir de 2023, les États membres devront procéder à des appels d’offres ouverts à toutes les sociétés européennes du secteur pour les contrats de service publics, excepté les cas dans lesquels l’attribution directe du contrat de service public reste admise.

En ce qui concerne le Luxembourg, le CSP existant actuellement entre l’État et la SNCFL, entré en vigueur le 1er janvier 2010, restera en vigueur jusqu’au 31 décembre 2024 et l’attribution directe restera possible.

Le 21 mars 2013, la Chambre des Députés a adopté un « Avis motivé » très critique sous forme de résolution portant sur la « *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire (document COM(2013) 29 final) et à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer (document COM(2013) 28 final)* ».

Dans cet avis motivé la Chambre des Députés a réuni de nombreux arguments contre la libéralisation en général et contre les dispositions qui ne prenaient pas en compte les spécificités luxembourgeoises ou violaient le principe de subsidiarité.

Fin 2013, dans le programme gouvernemental du Gouvernement issu des élections d’octobre, l’exécutif s’était donné la mission d’intervenir au niveau européen « *pour qu’il soit tenu compte des spécificités de notre pays* » et de négocier « *une dérogation permanente vu le statut spécifique des chemins de fer luxembourgeois, notamment à l’égard de l’obligation d’une séparation des CFL en entité réseau et entité trafics.* »

Par la suite, le Luxembourg a donc commencé à chercher des alliés politiques, notamment par une initiative commune au niveau du Benelux. Ainsi, en avril 2014, les gouvernements du Benelux ont publié une déclaration commune où ils s’opposaient à la libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs telle que proposée par le 4ème Paquet ferroviaire. Ils y défendaient les spécificités des petits pays tout en invitant d’autres États membres à se joindre à cette alliance.

Cette approche politique proactive et les efforts diplomatiques intenses se soldèrent finalement par un soutien important. Au cours des négociations au Conseil des Ministres de l’Union européenne, une dizaine d’autres États ont peu à peu rejoint et soutenu la position luxembourgeoise.

Les éléments revêtant une importance primordiale pour le Luxembourg étaient notamment les points suivants :

1. Pas de découplage complet entre gestionnaire et opérateurs
2. Pas d’attribution obligatoire des contrats de services publics par appel d’offre
3. Possibilité de limiter l’accès à l’infrastructure

La politique européenne des transports ferroviaires vise, à l’image des politiques d’harmonisation et de libéralisation dans d’autres secteurs, la dynamisation du transport en l’ouvrant à la concurrence et en créant un espace ferroviaire européen unique. Cette politique fut lancée par la Commission européenne dès le début des années 1990 et visait à redynamiser un secteur généralement en déclin aux niveaux national et européen. Elle s’est ensuite accélérée dès l’année 1998 avec la proposition d’un premier paquet législatif suivi au fil des années par 3 autres.

Proposé en 1998 et adopté en 2001, le 1er paquet ferroviaire visait essentiellement à introduire une séparation légale et fonctionnelle entre le gestionnaire d’infrastructure (GI) chargé de l'établissement, de la gestion et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire, et l’entreprise ferroviaire (EF) qui fournit des prestations de transport de marchandises et/ou de voyageurs.

Le deuxième paquet ferroviaire, proposé en 2002 et adopté en 2004, fixait la libéralisation, respectivement l’ouverture à la concurrence pour le fret international au 1er janvier 2006 et pour le fret national au 1er janvier 2007 et créa également l’Agence ferroviaire européenne. Ce paquet était composé de cinq mesures :

Après la libéralisation du fret par le deuxième paquet, le troisième paquet ferroviaire - proposé en 2004 et adopté en 2007 - fixait au 1er janvier 2010 l’ouverture à la concurrence des services internationaux de transport de passagers en intégrant le cabotage. Suite à des blocages politiques importants et des différences de vues entre Conseil et Parlement, ce paquet législatif, formé à l’origine par 4 textes, fut amputé de la directive prévoyant la libéralisation des services de transport de passagers nationaux.

La directive 2012/34/UE, présentée en septembre 2010, a pour objet principal la simplification, la clarification et la modernisation du cadre réglementaire tout en mettant en œuvre une refonte des textes précédents pour une meilleure lisibilité en regroupant l’ensemble des dispositions dans un même texte.

Malgré l’adoption des trois paquets législatifs précédents et l’ouverture des marchés nationaux avec comme objectif de les rendre plus concurrentiels et interopérables au niveau de l’Union européenne, la part modale du rail dans le transport intra-UE reste modeste. Dernière étape de la libéralisation du marché ferroviaire à l’heure actuelle, le quatrième paquet ferroviaire, présenté en 2013 et adopté en 2016, a donc pour ambition, selon la Commission européenne, d’améliorer la qualité et l’efficience des services ferroviaires en supprimant les derniers obstacles juridiques, institutionnels et techniques éventuels et en renforçant les performances du secteur ferroviaire afin de parachever l’espace ferroviaire unique européen.