

N° 4563⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995
relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DE L'ENERGIE,
DES POSTES ET DES TRANSPORTS

(21.6.2000)

La Commission se compose de: M. John SCHUMMER, Président-Rapporteur; MM. François BAUSCH, Willy BOURG, Mmes Mady DELVAUX-STEHRÉS, Agny DURDU, MM. Fernand GREISEN, Norbert HAUPERT, Ady JUNG, Claude MEISCH, Marco SCHANK et Marc ZANUSSI, Membres.

*

Le projet de loi sous examen a été déposé à la Chambre des Députés le 6 avril 1999.

1° But du projet de loi et procédure préparatoire

Comme son intitulé l'indique le projet de loi prévoit d'amender à plusieurs égards la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Les amendements proposés concernent

- l'autorisation par le législateur des grands projets d'investissement à venir qui affecteront l'infrastructure ferroviaire;
- l'adaptation des règles de fonctionnement du Fonds du Rail en vue de donner une plus grande transparence à la façon de comptabiliser les recettes et les dépenses effectuées par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire pour compte de l'Etat;
- l'introduction des modalités de mise en oeuvre de l'utilité publique en relation avec les acquisitions immobilières rendues nécessaires par la viabilité et le développement du réseau ferré national.

Le projet de loi a fait l'objet d'une consultation de la Chambre de Commerce qui a rendu son avis le 12 juillet 1999 et qui, hormis l'une ou l'autre observation à caractère purement rédactionnel, n'a rien trouvé à redire quant au fond des dispositions proposées par le Gouvernement.

Le Conseil d'Etat, à son tour, a avisé le projet de loi le 26 octobre 1999. Tout en regrettant l'approche des auteurs du projet de regrouper dans un même texte de loi plus d'une douzaine de projets d'investissement représentant une charge financière de presque 10 milliards de francs luxembourgeois, le Conseil d'Etat appuie la démarche gouvernementale en ce qu'elle permet de respecter les exigences de l'article 99 de la Constitution. Quant aux deux autres objectifs poursuivis, il y souscrit également. Il propose cependant de simplifier l'approche retenue dans le texte gouvernemental qui a prévu d'attribuer par le biais d'un règlement grand-ducal au Ministre des Transports la compétence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique lorsque le réseau ferré est visé. En effet, comme cette compétence n'a rien de normatif, mais revêt le caractère de simples décisions administratives, le détour par le règlement grand-ducal, comme préconisé par le Gouvernement, est jugé inutile pour fixer cette attribution ministérielle.

Le 17 mars 2000 le Gouvernement a saisi la Chambre des Députés d'amendements au projet initial. Ces amendements ont été motivés comme suit:

- La loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat a porté de 124 à 302 millions de francs (ou 7,5 millions euros) le seuil légal à partir duquel l'autorisation du législateur prévue par l'article 99 de la Constitution est requise pour les projets d'infrastructure.

- Les observations du Conseil d'Etat quant à l'appréhension dans le texte du volet expropriation pour cause d'utilité publique sont suivies et conduisent à une modification des dispositions afférentes.
- L'orientation que le nouveau Gouvernement entend donner à la politique d'investissement dans le réseau ferré national ainsi que la révision des devis de plusieurs des projets proposés à l'approbation du législateur comportent une modification du relevé de projets initial, qui nonobstant l'élimination des projets dont le coût individuel n'atteint pas 302 mio LUF, représente dans la version amendée une enveloppe budgétaire pluriannuelle de 12,233 milliards (auxquels il faut théoriquement ajouter le coût des projets qui bien qu'éliminés du relevé seront néanmoins exécutés, soit un montant supplémentaire de 344 mio LUF).

Dans son avis complémentaire du 2 mai 2000 le Conseil d'Etat s'est déclaré d'accord avec les amendements proposés par le Gouvernement tout en déplorant – à l'instar de son premier avis – le caractère laconique des explications fournies par les auteurs pour justifier les projets en question.

Le projet de loi a figuré à l'ordre du jour de la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Transports le 23 mai dernier où il a fait l'objet d'une analyse détaillée en présence du Ministre des Transports.

2° L'objet du projet de loi

Les auteurs du projet ont opté pour l'insertion sous forme de dispositions complémentaires, voire même modifiées des éléments du projet de loi sous objet dans la législation de base sur la gestion de l'infrastructure ferroviaire du 10 mai 1995. Cette façon de procéder a certainement l'avantage de rendre plus aisée la consultation alors que le lecteur n'aura qu'à se rapporter à un seul texte légal.

Tout comme le Conseil d'Etat, la Commission ne peut que souscrire au souci du Gouvernement de rendre plus transparente la gestion comptable du Fonds du Rail en imposant aux CFL l'obligation d'affecter directement les dépenses et les recettes que ceux-ci auront effectuées pour compte de l'Etat dans le cadre de leur mandat de gestionnaire du réseau ferré.

Elle approuve également l'initiative du Gouvernement de vouloir donner au Ministre des Transports, autorité de tutelle des CFL et du Fonds du Rail, la prérogative d'exercer les compétences légales en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique en relation avec des acquisitions immobilières touchant à l'infrastructure ferroviaire. Plutôt que de créer une nouvelle législation à part les auteurs du projet de loi ont choisi de procéder par référence à la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique qui attribue au Ministre des Travaux Publics la compétence „de droit commun“ en la matière. La recommandation du Conseil d'Etat de renoncer à un règlement grand-ducal pour ce faire au profit d'un règlement de la question dans le texte légal même – approche d'ailleurs suivie par le Gouvernement – ne donne pas lieu à d'autres commentaires.

Quant au relevé des projets d'investissement la Commission apprécie l'effort important que le Gouvernement entend réserver dans les années à venir à l'adaptation et au développement du réseau ferré national. Elle estime pourtant avec le Gouvernement que cet effort ne doit pas être dicté exclusivement par les besoins techniques avancés par le gestionnaire, mais qu'il doit se placer dans le cadre d'une politique de développement durable visant un système de transport performant qui répond aux besoins de mobilité interne du pays tout en comportant son intégration adéquate dans le tissu socio-économique de la Grande Région et tout en prévoyant les raccordements utiles avec les autres centres d'activités à l'étranger. A cet égard le potentiel de complémentarité des différents modes de transport doit être exploité à fond.

3° Le concept stratégique de la politique d'investissement ferroviaire

En définissant les priorités en matière d'investissements ferroviaires le Gouvernement s'est laissé guider par le double souci d'une sécurité optimale du trafic ferroviaire et de la mise en place des capacités d'infrastructure nécessaires pour évacuer un trafic en constante progression.

Les objectifs du concept stratégique qui se base sur les deux préoccupations ci-avant, doit prendre en compte

- la nécessité de bons raccordements du chemin de fer national aux réseaux ferroviaires transeuropéens, qui risqueraient autrement de contourner notre pays faute de connexions appropriées aux axes majeurs qui passent à proximité;

- la création ininterrompue par l'économie luxembourgeoise de nouveaux emplois à un rythme très soutenu attire toujours davantage des frontaliers qui devront être incités à recourir beaucoup plus qu'aujourd'hui aux transports en commun (par rail où une infrastructure est présente, par route là où le chemin de fer fait défaut), alors qu'ils sont beaucoup moins nombreux que les Luxembourgeois à utiliser le train et l'autobus;
- la Commission attend du Gouvernement qu'il se prononce ensemble avec les autorités de la Ville de Luxembourg sur la façon de gérer le trafic au niveau de la capitale et de sa périphérie dès que les études encore en cours sur le BTB seront disponibles.

La Commission est consciente du fait que les raccordements utiles aux réseaux transeuropéens ne seront possibles que dans le cadre d'accords négociés avec les autorités de nos pays voisins et grâce à la disposition du Grand-Duché de contribuer aux dépenses d'investissement dans les infrastructures et systèmes de transport censés concrétiser ces raccordements. Elle encourage le Gouvernement à finaliser rapidement les négociations en cours sur la desserte de la capitale dans le cadre du TGV-Est. Elle se félicite de l'achèvement des travaux de modernisation et d'électrification de la Ligne du Nord en territoire belge ouvrant la double perspective, au-delà d'une bonne relation ferroviaire entre Luxembourg et Liège à travers les Ardennes, d'une ligne d'apport au TGV-Nord avec un nouvel accès vers l'Allemagne du Nord et de la possibilité éventuelle d'un entremailage du TGV-Nord et du TGV-Est entre Liège et Metz en passant par Luxembourg. Quant aux liaisons vers l'Allemagne, la Commission se rend compte de la perte d'intérêt du noeud ferroviaire de Coblenze comme accès luxembourgeois au réseau ferré allemand à la suite de la réalisation en cours d'une ligne nouvelle entre Cologne et Francfort sur les hauteurs de la rive droite du Rhin. Elle pense ensemble avec le Gouvernement que tant les perspectives de la Ligne du Nord comme ligne d'apport au TGV-Nord à Liège que la prolongation ultérieure du TGV-Est vers Sarrebruck et Mannheim pourront compenser l'attrait perdu de Coblenze.

Constatant que les frontaliers sont beaucoup moins nombreux à utiliser les transports en commun que les résidents luxembourgeois, la Commission soutient le Gouvernement dans ses efforts d'attirer davantage de clients sur les trains et les autobus desservant des relations transfrontalières. Elle se félicite à cet égard des contacts qui ont entre-temps été établis avec des interlocuteurs institutionnels de l'autre côté de la frontière, et des projets qui sont en préparation pour améliorer l'offre des transports publics à l'égard des frontaliers.

Quant aux projets repris sur le relevé, la Commission a apprécié l'initiative du Ministre des Transports de mettre à sa disposition une documentation détaillée sur les différents projets en cause qui lui a permis une meilleure compréhension du bien-fondé des investissements projetés.

Elle note que ce sont en particulier le projet d'une mise à triple voie du viaduc de Pulfermühl, l'introduction du système de contrôle de vitesse sur l'ensemble du réseau ainsi que le renouvellement et la suppression d'une série de passages à niveau qui, ensemble avec des aspects sectoriels d'autres projets repris sur le relevé, qui contribueront à une amélioration sensible de la sécurité de la circulation des trains.

Les projets relatifs à l'augmentation de la capacité de l'infrastructure poursuivent un double intérêt. Côté fret ils contribuent au maintien du trafic international de transit et à la possibilité offerte pour compléter les trains au passage du Luxembourg par des wagons assurant les exportations de l'économie indigène toutes les fois que le potentiel d'expédition ne permet pas la composition de trains entiers. Côté voyageurs une capacité plus grande contribuera à améliorer la ponctualité des trains sur les tronçons à goulets, sources de retards réguliers à l'heure actuelle. Il convient d'évoquer à cet égard notamment les projets de réaménagement de la ligne Luxembourg-Bettembourg frontière et de la réalisation d'une 3e voie dans le triangle de Fentange, de la mise à double voie partielle de la ligne Pétange-Luxembourg et du renouvellement de la section Walferdange-Lorentzweiler de la Ligne du Nord. A cela l'on peut ajouter le renforcement de l'alimentation de réseau en énergie électrique de traction qu'impose l'augmentation du nombre des circulations de trains.

Par ailleurs, le programme des projets d'investissement à approuver est complété par un projet de création des voies d'accès et de remisage du matériel roulant, part du projet de construction d'un nouveau centre de maintenance supportée par le Fonds du Rail.

La Commission souligne également l'important investissement prévu dans l'intérêt de la mise en place d'arrêts supplémentaires, tenant compte de l'évolution démographique des localités, situés le long du chemin de fer et offrant un accès plus aisé au train.

Enfin, la Commission attend le concept stratégique des CFL qui leur a été demandé par le Ministre des Transports, parce qu'elle estime ensemble avec le Gouvernement qu'il faut disposer de perspectives d'évolution fiables du trafic ferroviaire pour pouvoir décider de l'opportunité d'éventuels projets complémentaires qu'il s'agira de réaliser en priorité, en plus du programme d'investissement sous examen.

Au regard des considérations qui précèdent elle peut marquer son accord avec la version amendée du projet de loi. Elle propose par conséquent à la Chambre des Députés d'adopter ce projet dans la version ci-après:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire

Art. 1er.– L'article 10 de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire est remplacé par le texte suivant:

„Art. 10.– Il est institué un fonds spécial, dénommé „Fonds du Rail“.

1. Sont imputés sur le Fonds du Rail:

- les dépenses occasionnées par la réalisation du programme d'investissement;
- les dépenses relatives aux acquisitions immobilières requises dans l'intérêt de la réalisation du programme d'investissement;
- les dépenses relatives à la gestion courante de l'infrastructure comprenant notamment les frais d'entretien du réseau ainsi que les dépenses relatives à la régulation du trafic ferroviaire sur le réseau;
- les frais d'experts et d'études relatifs à la réalisation du programme d'investissement ainsi que les frais d'études et de surveillance de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

Le Ministre ordonnance les dépenses à charge de ce Fonds.

2. Le Gouvernement est autorisé à réaliser les projets d'infrastructure ferroviaire énoncés au programme des investissements repris au paragraphe 3. et concernant la remise en état, la modernisation et l'extension du réseau ainsi que la suppression de lignes.

Les projets en question comprennent les études préparatoires et définitives, l'acquisition des terrains et des immeubles bâtis, la construction, le parachèvement et l'équipement des voies, installations de voies et ouvrages d'art, les raccordements à l'infrastructure existante ainsi que le rétablissement des communications interrompues.

3. Le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits de ce fonds spécial les dépenses concernant la réalisation des projets énumérés ci-après et qui dépassent le montant prévu par la législation portant exécution de l'article 99, troisième et quatrième phrases de la Constitution.

Les dépenses d'investissement concernant ces projets ne peuvent pas dépasser les montants ci-après indiqués, sans préjudice des hausses légales de prix pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux:

1a°	Ligne de Zoufftgen à Luxembourg (renouvellement complet des voies existantes entre Bettembourg/frontière et Luxembourg)	505.000.000.– LUF
1b°	Ligne Zoufftgen-Luxembourg (aménagement d'une 3e voie dans le triangle de Fentange, augmentation de la capacité de ligne par l'optimisation des blocks de section, intégration du poste de Berchem dans le Poste Directeur de Luxembourg)	546.000.000.– LUF
2°	Mise à double voie partielle des lignes de Pétange à Luxembourg et de Pétange à Rodange/frontière et renouvellement et modernisation des installations fixes de ces lignes, en particulier dans les secteurs des gares de Pétange et Rodange	1.992.547.000.– LUF

3°	Renouvellement complet de voie et des infrastructures de la ligne de Luxembourg à Gouvy, dite „Ligne du Nord“, en particulier de la section de voie Walferdange-Lorentzweiler et augmentation de la capacité de ligne	584.834.000.– LUF
4°	Renouvellement de voie, d'appareils de voie et du poste directeur en gare de Wasserbillig	828.500.000.– LUF
5°	Renouvellement et modernisation des installations fixes des lignes de Noertzange à Rumelange et de Tétange à Langengrund, en particulier dans les secteurs des gares	322.684.000.– LUF
6°	Gare Esch-sur-Alzette (modernisation et renouvellement des installations fixes, situation définitive)	894.000.000.– LUF
7°	Création d'un faisceau de remisage pour le matériel roulant en Gare de Luxembourg	1.000.000.000.– LUF
8°	Mise à trois voies du viaduc de „Pulfermühl“ en gare de Luxembourg	1.000.000.000.– LUF
9°	Installation d'un dispositif d'arrêt automatique des trains et installation d'un système de contrôle de vitesse sur l'ensemble du réseau	995.000.000.– LUF
10°	Aménagement de nouveaux quais pour voyageurs	400.000.000.– LUF
11°	Alimentation du réseau ferré luxembourgeois en énergie électrique de traction dans l'optique du trafic au début du 21e siècle	1.416.011.000.– LUF
12°	Renouvellement et suppression de passages à niveau sur l'ensemble du réseau	498.000.000.– LUF
13°	Modernisation et renouvellement de la ligne de Luxembourg à Kleinbettingen	900.000.000.– LUF
14°	Renouvellement de voie et d'appareils de voie, aménagement de nouvelles voies et de nouveaux appareils de voie tertiaires et aménagement de supports spéciaux antigrassage dans les aiguilles des appareils de voie	350.000.000.– LUF

Art. 2.– L'article 11 de la loi du 10 mai 1995 précitée est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 11.**– Le Fonds du Rail est alimenté:

- par des dotations budgétaires;
- par le produit de la vente d'immeubles appartenant au domaine foncier et bâti du réseau et rendus disponibles après la réalisation du programme d'investissement;
- par le produit des redevances d'utilisation prévues à l'article 8;
- par les revenus provenant notamment de la location d'immeubles faisant partie du domaine foncier et bâti du réseau;
- par les subventions de l'Union Européenne allouées à des projets inscrits au programme d'investissement.

Les sommes dont question aux tirets deux à cinq sont portées directement en recette au Fonds."

Art. 3.– L'article 16 modifié de la loi du 10 mai 1995 précitée est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 16.**– Les opérations immobilières qui sont réalisées dans l'intérêt de la mise en oeuvre du programme dont question aux paragraphes 2. et 3. de l'article 10 sont reconnues d'utilité publique.

Le plan des parcelles à exproprier et la liste des propriétaires concernés sont approuvés par règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat entendu en son avis. Pour le surplus les dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont d'application; lorsque la réalisation d'un projet reconnu d'utilité publique relève du programme des investissements prévu à l'article 10, les mesures préparatoires relatives à l'expropriation sont diligentées par le ministre qui

assume les attributions dont question aux articles 11, 12, 13, 15, 19 et 22 de la loi du 15 mai 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique."

Art. 4.– L'article 20 de la loi du 10 mai 1995 précitée est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 20.**– Le gestionnaire de l'infrastructure effectue les paiements correspondant aux engagements financiers et recouvre les recettes relevant des missions lui confiées dans le cadre de la présente loi.

Conformément aux modalités fixées par le contrat de gestion prévu à l'article 6 l'Etat rémunère les prestations effectuées par le gestionnaire à charge des crédits du Fonds du Rail et le gestionnaire verse au profit du Fonds du Rail les recettes dont le recouvrement lui à été confié.

Les comptes des CFL relatifs à la gestion du réseau ferroviaire sont tenus d'après les principes et les modalités de la comptabilité commerciale et de façon à ce que ces comptes soient nettement séparés de ceux relatifs à d'autres activités du gestionnaire, et qu'il n'y ait de transfert d'aides possible entre ces deux catégories de comptes.

Le gestionnaire veillera par ailleurs, en ce qui concerne la gestion du réseau, à séparer les produits et les charges se rapportant aux investissements, à l'entretien et à la régulation du trafic."

Luxembourg, le 21 juin 2000.

Le Président-Rapporteur,
John SCHUMMER