

N° 5125³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

sur les transports publics

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(11.12.2003)

Par dépêche du 28 juillet 2003, Monsieur le Ministre des Transports a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait, en analysant les dispositions du texte lui soumis, formuler également quelques réflexions de fond dans le cadre de la discussion générale sur la stratégie de l'Etat en matière de mobilité, pour bien situer les louables efforts publics sur le plan des transports et des infrastructures de trafic, dans le contexte large de l'avenir politique, économique et social de notre communauté nationale.

*

A) DE L'IMPORTANCE DE LA MOBILITE POUR LE PAYS

En proposant de créer un cadre cohérent pour l'organisation des transports en commun des personnes par rail et par route, ce projet de loi se situe dans le contexte de la discussion d'ensemble sur la gestion du trafic et la mobilité dans notre pays. Il ne s'agit là nullement d'un faux débat pour occuper l'opinion publique, mais bien d'une question essentielle pour l'avenir du pays et de la grande région.

Le gouvernement propose par ce projet de renforcer les structures administratives dans le domaine de la gestion des transports en commun, conformément à ses intentions définies dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, dans laquelle il proposait de „*créer des structures ... reposant sur le principe d'une distinction entre les compétences d'une autorité organisatrice chargée de déterminer les besoins et de coordonner l'offre et celles d'une pluralité d'opérateurs en charge des prestations de transport à fournir, tout en étudiant sous quelles conditions l'offre en place pourra être améliorée*“.

Bien que ce choix politique mérite une réflexion en profondeur, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics soutient fermement l'objectif du gouvernement à la base du projet sous avis, à savoir celui d'adapter, par une politique délibérée, les moyens de mobilité aux besoins réels de notre pays. Mais cet appui pour les intentions et les finalités du projet de loi ne peut empêcher la Chambre de marquer son désaccord formel et catégorique sur un aspect de la loi qui est – il faut le souligner – loin d'être négligeable.

1) Une pierre angulaire de la politique en faveur de la mobilité

Ce projet de loi sur les transports en commun par route et par rail fait partie de la stratégie du gouvernement pour améliorer la „*mobilité*“ de la population. Il se situe ainsi au cœur même des préoccupations politiques relatives à l'évolution de notre pays, au futur cadre de sa vie sociale et de ses perspectives économiques, à nos choix pour l'aménagement territorial et le développement démographique.

Car la mise en place et l'entretien de l'infrastructure des transports par rail et par route, par air et par eau, ainsi que l'exploitation de cette infrastructure auront évidemment une influence considérable sur la qualité de vie, sur le bien-être et le confort des habitants de notre pays, tant directement qu'indirectement par la prospérité économique et la compétitivité des entreprises.

L'économie luxembourgeoise importe la quasi-totalité de ses matières premières et les exportations représentent près de 150% du Produit Intérieur Brut (PIB). Plus du tiers de la main-d'œuvre habite en dehors du territoire national.

Beaucoup de nos entreprises sont confrontées à un environnement international devenant constamment plus concurrentiel et plus impitoyable, et celui-ci est profondément marqué par l'intégration européenne rapide dans un marché transfrontalier unique et par la globalisation progressive des échanges commerciaux et culturels.

Les efforts budgétaires de la communauté nationale, d'un côté pour les investissements dans les infrastructures et de l'autre pour le fonctionnement des transports publics, sont considérables, et ceci à juste titre. Pour 2004, le budget ordinaire du Ministère des Transports émerge des crédits de 242,6 millions d'euros pour les transports ferroviaires et de 203,9 millions pour les transports publics par route. En 2001, le transport public régional par bus, toujours en expansion, a déjà couvert une distance de plus de 22,6 millions de kilomètres.

Du côté des investissements et de l'entretien de l'infrastructure, le Fonds des routes prévoit pour 2004 des dépenses de 130,3 millions, le Fonds du rail veut déboursier 264,8 millions et le Fonds des raccordements ferroviaires internationaux 39,3 millions d'euros.

L'orientation générale et les grandes décisions de la politique des transports requièrent un doigté particulier, puisqu'il s'agit de respecter tant le libre choix des citoyens de se déplacer, quand et par quel moyen de locomotion ils le veulent, que les impératifs de l'intérêt commun et notamment ceux des considérations écologiques désormais communément reconnues dans notre société.

2) La qualité de vie souffrant d'un manque de mobilité

En assurant à la fois la mobilité de la population résidente et des acteurs économiques et le transport des biens matériels, nos installations routières, autoroutières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, avec leurs gares et aiguillages, leurs giratoires, bretelles et roclades, leurs tunnels et tours de contrôle, leurs arrêts et parkings font partie de l'infrastructure générale du pays, au même titre que le système scolaire et l'administration publique ou les réseaux de télécommunications, d'approvisionnement en énergie ou d'évacuation des déchets et des eaux.

Or, au cours des dernières années, la qualité du trafic a connu une détérioration indéniable dans les parties les plus peuplées de notre pays, et surtout dans et autour de la capitale. Il devient patent que pendant des décennies, et sous des gouvernements successifs, les investissements dans l'infrastructure des transports n'ont pas réellement suivi l'expansion économique et démographique.

Entre 1985 et 2002, la croissance de la population a été de +1,2% en moyenne par an et celle du PIB en volume de +5,3% en moyenne par an. Et alors qu'en 15 ans seulement, la population résidente a augmenté de +20%, le nombre des frontaliers s'est accru de +165%.

Le débat sur le slogan des „700.000“, quelque discutable qu'il ait été par ailleurs, a eu le mérite certain de sensibiliser aux implications de l'évolution fulgurante du pays au cours des dernières années, et il a rendu attentives l'opinion publique et les autorités sur certaines conséquences qui doivent en être tirées.

La qualité de la mobilité et sa gestion efficace et rationnelle seront certainement des facteurs décisifs, non seulement de la qualité de vie offerte à la population de notre territoire, mais également de la réussite ou de l'échec économique et de l'importance politique future de notre petit pays dans le grand concert des nations.

3) La mobilité virtuelle ne remplacera pas la mobilité physique

Certes, le réseau de télécommunications qui couvre le globe terrestre deviendra, dans les années à venir, toujours plus dense et plus performant, et il attirera à son tour un trafic croissant, drainant ainsi une part accrue des échanges entre les hommes et les institutions. Le flot des communications générées par la future société de l'information circulera par les ondes radios et les faisceaux hertziens, utilisant câbles et fils métalliques, fibres optiques et satellites, émetteurs et antennes de toutes sortes.

Tout en reconnaissant cette réalité concrète et la persistance de sa croissance, il faut également voir les limites des télécommunications et du trafic virtuel. L'éclatement de la bulle spéculative sur les marchés boursiers a ramené à de plus raisonnables proportions les perspectives irréalistes et les optimismes illusoirement concernant l'Internet, les communications mobiles et les nouveaux médias.

La préoccupation politique pour notre avenir et l'ambition d'en influencer voire d'en planifier le cours ne doit donc pas amener les autorités publiques à surestimer les possibilités réelles de la fameuse toile virtuelle qui couvre notre planète et à oublier l'entretien et le développement des infrastructures plus traditionnelles.

Toutes les tâches professionnelles et tous les passe-temps ne vont pas se réaliser par fax et par e-mail, en vidéoconférences, en télétravail et en enseignement à distance. Ce ne sera pas encore demain que nous allons, comme dans les films de science-fiction, nous „*beamer*“ nous-mêmes pour quelques heures sur le Lac de la Haute-Sûre ou pour une semaine sur la Côte d'Azur.

Nul doute donc que pour le déplacement physique des personnes et pour le transport des biens matériels, les besoins continueront à croître sensiblement, comme dans les décennies passées, même si l'évolution démographique et la croissance économique venaient, le cas échéant, à connaître un ralentissement passager ou durable.

4) Le tissu géographique national à rééquilibrer

La gestion intelligente de la mobilité des personnes et du transport des biens restera dès lors déterminante pour le progrès de la vie économique, sociale et culturelle du pays, mais aussi pour son développement régional équilibré. Dans leur étude sur „*Le rôle de l'Etat au Luxembourg*“ de juin 2003, effectuée à la demande du gouvernement luxembourgeois, les professeurs Roux et Scoffoni de l'Université d'Aix-Marseille III soulignent la mission publique de l'„*Etat réducteur des inégalités territoriales*“, dont une des tâches est celle d'assurer l'accès aux services publics de base pour la totalité de la population du pays.

Les nécessaires dépenses pour les voies de transport ne rendent pas pour autant superflues des innovations dans d'autres domaines, notamment les efforts pour assurer une certaine décentralisation de la vie sociale, économique et culturelle, par exemple en planifiant correctement l'implantation des établissements scolaires postprimaires, de l'infrastructure hospitalière et des établissements de soins et la localisation de centres commerciaux et de zones d'activités industrielles et artisanales.

Les goulots d'étranglement de la Ville de Luxembourg deviennent d'année en année plus évidents, que ce soit pour le flot de la circulation ou pour le stationnement des véhicules. Il faut, pour parvenir à décongestionner le trafic de notre capitale, rechercher une décentralisation sensée et établir des nouveaux équilibres entre les diverses régions du pays.

C'est évidemment illusoire de penser que tous les frontaliers français, belges et allemands pourraient demain travailler dans les environs de Belvaux, de Steinfort et de Remich respectivement. Mais si aujourd'hui la majorité de ces frontaliers se lancent quotidiennement dans le bouchon du trafic de la capitale, ce n'est pas la preuve d'une planification rationnelle de la part de l'Etat et des grands employeurs.

Dans ce contexte, la reconversion des friches industrielles du sud du pays contribuera sans doute à ce réaménagement du territoire.

5) Le partage modal, un objectif ambitieux

Les efforts pour soutenir et dynamiser les transports en commun sont d'une importance considérable, alors qu'en parallèle les déplacements en voiture particulière et les transports par camion et camionnette ne cesseront de progresser forcément. Avec le „*modal split*“ de 25:75 le gouvernement a un objectif ambitieux, quel que soit du reste le scénario démographique qui se réalisera. L'on ne saurait prédire si la proportion visée sera atteinte ou non, mais il est certain que le mouvement va dans le bon sens, du moins si les intentions politiques affichées seront suivies par des efforts conséquents.

Il s'agit en fait de prévenir l'infarctus routier total par une politique volontariste en faveur du transport public. Quand l'article 1er du projet de loi souligne que „*Cette mobilité est fondée sur le libre choix du moyen de déplacement*“, il rappelle qu'il ne s'agit nullement, comme certains intégristes l'ont pourtant proposé implicitement, de forcer le public à l'abandon de la voiture particulière, en le condamnant aux embouteillages à perpétuité, par un arrêt des investissements futurs dans le système routier.

Dans ce sens, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit féliciter le gouvernement de ne pas réduire, même dans une situation budgétaire plus difficile, les investissements dans les infrastructures publiques en général et dans celles du domaine des transports en particulier, par rail, par route et par air.

Il faut à ce propos regretter que notre pays ait des phases de planification, d'autorisation et de construction interminables, comme il n'en existe dans aucun autre pays civilisé. En comparant les appareils de l'Etat dans les diverses économies nationales concurrentes en Europe, MM. Roux et Scoffoni parlent, dans l'étude déjà mentionnée, de la „*compétitivité des procédures*“ des législations et des administrations publiques.

On se souvient dans ce contexte des deux épisodes grotesques relatifs à l'autoroute de la Sarre, à savoir celle de la bretelle de contournement requise passagèrement parce qu'une parcelle de terrain n'avait pas pu être acquise à temps, et celle de la construction empêchée d'une station-service pourtant indispensable, tout comme il faut mentionner l'arrêt prolongé de la construction du nouveau terminal pour les petits avions à l'aéroport de Findel, un autre cas de gaspillage évident de l'argent du contribuable luxembourgeois.

6) La mobilité, premier facteur du développement économique

Les enjeux de la mobilité sont particulièrement évidents pour le développement économique et notamment pour la création d'emplois, la toute première des préoccupations du débat politique actuel. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler le grand poids que les entreprises, se proposant de créer de nouvelles entités économiques, accordent, dans le choix de leurs lieux d'implantation, à la question des infrastructures disponibles et des connexions aisées aux axes de circulation.

Un exemple significatif bien connu, parmi de nombreux autres, est l'expérience de la région parisienne qui a pu décrocher l'emplacement du parc européen Disneyland en offrant à l'investisseur américain une sortie autoroutière et une gare ferroviaire pour le seul usage des visiteurs du parc d'attraction.

L'importance des moyens de communication pour le développement économique est du reste une leçon de l'histoire. Il y a 150 à 200 ans, notre pays était un des coins les plus pauvres d'Europe, une terre d'émigration massive, en raison de son isolement géographique total, un isolement – en plein milieu du continent! – dû à l'absence générale de moyens de transport et de connexions avec l'étranger. L'arrêt, en 1839, des travaux de la Société Générale pour creuser à travers les Ardennes un canal devant relier le Rhin à la Meuse était pour nos ancêtres la piètre fin de grands espoirs.

7) Les leçons de l'histoire

Des rappels plus lointains confirment le rôle crucial des voies de communication. Quand le magnifique réseau routier romain, mis en place pour des raisons militaires et de domination politique, était tombé en ruines, les déplacements devenaient difficiles et périlleux, voire aléatoires. Les transports lourds étaient extrêmement onéreux ou impossibles, parce qu'il fallait se déplacer et transporter tout à dos d'animal, les chemins n'étant généralement plus carrossables.

Les échanges internationaux et même régionaux régressaient au point de disparaître, la vie des villes et campagnes médiévales étant marquée par une autarcie généralisée et une économie de pure subsistance. La cour de Charlemagne devait au fil de l'année se déplacer assez péniblement d'un domaine impérial à l'autre pour consommer sur place les impôts en nature.

Plus tard, le développement industriel s'est longtemps propagé dans les seules régions côtières et le long des fleuves navigables. On se rappelle le formidable coup de fouet que le développement de l'industrie et du capitalisme a tiré de la construction des premiers chemins de fer, à partir du milieu du 19e siècle, en Europe et en Amérique du Nord, et plus tard dans d'autres régions du monde. La conquête durable du Far West ou de la Sibérie ne pouvait se consolider qu'au fur et à mesure que progressait l'épine dorsale formée par les lignes transcontinentale et transsibérienne.

Au Luxembourg, l'inauguration du „*Feierwôn*“ en 1859 a dès lors été pour le développement du pays et son devenir social une date déterminante. Le peuple luxembourgeois ne s'y est nullement trompé, puisqu'il a honoré l'événement en accordant quasiment le statut d'un hymne national à ce qui n'avait été conçu que comme une petite chansonnette de circonstance.

8) Les voies de transport, vaisseaux sanguins du paysage

On ne peut suffisamment souligner que les nouveaux pays membres de l'Union Européenne en Europe de l'Est, mais aussi tous les pays émergents sur les autres continents deviendront dans les années à venir pour nous des concurrents redoutables, notamment en raison de leur main-d'œuvre meil-

leur marché. Pour maintenir et pour reconquérir notre plein emploi, nous devons redoubler d'efforts pour notre productivité relative, l'efficacité comparée à celles des voisins directs et plus lointains.

Au niveau européen, nous vivons constamment les agressions de nos voisins et partenaires économiques traditionnels, qui veulent démanteler notre secret bancaire, nos pompes à essence, nos aides à la diversification industrielle. Les cénacles de décision de nos grandes entreprises (Arbed-Arcelor, RTL-CLT, SES-Astra, etc.) échappent désormais à l'influence réelle de l'Etat au point que leurs lieux d'activité au Grand-Duché ne seront maintenus que si leur compétitivité absolue par rapport à des sites alternatifs se laisse prouver.

La mobilité de la main-d'œuvre, favorisée par des transports en commun hautement performants, sera à cet égard un facteur non négligeable. Le nombre accru des navetteurs transfrontaliers nous apporte, faute de connexions pour le transport en commun, un flux de voitures particulières grossissant d'année en année et obstruant les grands axes autoroutiers comme les petites routes de campagne.

En prévoyant une „*intégration optimale des parties allemande, belge et française de la région transfrontalière*“, l'article 1er du projet de loi tient compte des réalités déjà existantes et des perspectives concrètes dans le domaine de l'interpénétration régionale et suit ainsi la recommandation de MM. Roux et Scoffoni: „*L'Etat doit veiller à ce que le Luxembourg soit pleinement intégré aux principaux réseaux de communication européens (ceux de la Grande Région). La logique nationale ne peut plus s'appliquer dans le domaine des infrastructures. L'Etat ne doit pas se comporter comme un acteur national enfermé dans ses frontières, mais il doit inscrire son action dans le cadre de la Grande Région.*“

Le nombre de 107.000 salariés non résidents inscrits à la sécurité sociale au Grand-Duché, quelque impressionnant qu'il soit, ne doit pas nous faire oublier que le phénomène des navetteurs quotidiens va même au-delà. Sur nos routes il y a en outre, et sans apparaître dans des statistiques sociales luxembourgeoises, les salariés des multiples entreprises artisanales des régions limitrophes qui animent nos chantiers de construction. Les difficultés conjoncturelles actuelles n'ont du reste pas arrêté ou renversé la croissance du nombre des navetteurs frontaliers, mais tout juste freiné un peu sa croissance.

Voilà plus de quarante ans, de premières lignes d'autobus venant de Belgique ont été créées sur l'initiative de salariés d'usine. Mais l'utilisation du bus et du train par les travailleurs frontaliers reste toujours négligeable. L'offre était longtemps quasi inexistante et elle reste en partie non adaptée aux besoins évidents. Le Ministre des Transports a donc raison de prendre résolument en main ce chantier.

9) Un cadre de vie en recomposition

En anticipant quelques années ou décennies, l'on peut dire que le futur paysage de notre continent sera probablement marqué surtout par la rivalité ou la concurrence entre les grandes régions européennes et, par ricochet, par la coopération au sein de chacune de celles-ci. L'harmonisation de plus en plus poussée des législations nationales à l'intérieur de l'Union Européenne continue en effet à raboter les différences entre les situations nationales, ce qui ne manquera pas de modifier considérablement le paysage sur notre continent.

L'effet de barrière (protectrice pour certains et gênante pour d'autres) des frontières continue à diminuer, une conséquence lointaine de la disparition des hostilités et antagonismes séculaires entre les Etats nationaux et de la mise en place de grands groupes financiers et industriels multinationaux, dont les fusions et absorptions sont désormais transfrontalières. Aux oppositions politiques des Etats nationaux succèdent les rivalités économiques entre les grandes agglomérations en Europe, sans distinction de leur appartenance nationale et indépendamment de l'éventuel caractère supranational suite à une situation à cheval sur des frontières étatiques.

L'Europe économique, culturelle et sociale de demain sera donc „*l'Europe des grandes régions*“, qui ne s'impose pas parce que les traités en parleraient, mais qui surgit comme la conséquence logique de la mise en place d'un marché économique et monétaire unique.

10) Notre place dans l'Europe des régions

Les géographes, les urbanistes, les sociologues nous disent qu'aucun espace occupé par les humains ne saurait rester uniforme. Il se structure forcément en des noyaux urbains d'utilisation dense et des espaces ruraux à occupation moins intensive, et il se dote surtout d'une hiérarchie de centres fonctionnels d'importance différente, qui sont à la fois rivaux et complémentaires.

La texture actuelle de notre habitat et de notre cadre de vie (travail, formation, loisirs) a été façonnée au fil des siècles, d'un côté, par la topologie du paysage et les barrières naturelles, et de l'autre, par les frontières nationales et l'orientation des infrastructures créées par les autorités publiques. Avec l'importance et l'étanchéité des frontières politiques disparaît aussi un des paramètres décisifs ayant marqué notre ordre géographique. Cette nouvelle donnée facilite des changements importants inspirés par de nouveaux besoins et de nouvelles aspirations.

Notre pays est certes condamné, en quelque sorte, à vivre en Europe et avec l'Europe – et son développement a de toute évidence profité et profitera encore de l'intégration dans un large espace économique – mais il ne doit pas pour autant s'accommoder de n'importe quelle façon de n'importe quelle Europe.

Les dangers sous-jacents, comme une harmonisation outrancière des législations qui rabote notre souveraineté, sont à reconnaître comme tels. Dès lors, ces menaces deviennent plus maîtrisables et les désavantages peuvent être réduits par une attitude pro-active.

Au lieu de s'effrayer des défis lancés, qui ne feront qu'augmenter, il faut les percevoir comme une formidable chance à saisir. A cet égard, notre multilinguisme, notre flexibilité, mais aussi notre mobilité joueront un rôle décisif pour exploiter de façon optimale les potentialités transfrontalières.

Il s'agit d'accentuer davantage le rôle régional de notre pays et de sa capitale pour compléter ou, éventuellement, relayer en partie le rôle européen que le Luxembourg joue comme place financière et capitale administrative européenne.

Ayons donc aussi conscience de ce que l'élargissement de l'Union réduira notre poids relatif, sur les plans politique et économique, et qu'il déplacera le centre de gravité de l'Europe! Et tirons-en la conclusion qu'économiquement nous devons jouer également la carte de la proximité!

11) La grande région, notre avenir

Dans ce cadre nouveau, le Grand-Duché et sa capitale doivent conserver à terme au moins une certaine importance régionale et un certain rayonnement, et ils ont à maintenir une prospérité durable face aux rivaux surpuissants qui les encerclent, à savoir les mégapoles de Paris, Bruxelles, Cologne/Düsseldorf/Essen, Francfort et Strasbourg. Il paraît qu'un „*Landesvater*“ allemand a déjà publiquement exprimé la vision d'un Luxembourg englobé dans la grande région Francfort-Mayence.

Nous devons donc sans tarder parvenir à renforcer notre cohésion interne et à agglomérer de façon intelligente, au-delà des frontières désormais moins étanches, les régions voisines avec leurs centres de Trèves, Sarrebruck, Metz et Arlon, pour de la sorte constituer une masse critique suffisante qui comptera réellement sur l'échiquier continental. La rivalité de ces voisins immédiats n'est certainement pas à sous-estimer, mais si nous ne parvenons pas à nous les allier dans un échange mutuel, ils nous tourneront le dos pour chercher leur salut dans d'autres alliances, à Mayence, Nancy, Namur.

La même réflexion joue du reste à différents niveaux de proximité. Si pour les transports en commun nous ne nous intéressons pas aux liaisons de Longwy et de Thionville, nous favorisons la position de Metz, qui pourra consolider sa zone d'influence. Les mêmes réflexions valent pour Bastogne, Bitburg, Eupen, etc. Une fois que nos voisins immédiats seront devenus les satellites d'autres centres d'ordre supérieur dans leur pays respectif, le Luxembourg se retrouvera dans une isolation de moins en moins splendide et verra son influence régionale se rétrécir graduellement.

La grande région avec le centre de gravité grand-ducal est une chance historique, mais seulement si on la saisit résolument. Il faut battre ce fer tant qu'il est chaud.

Quant aux faiblesses structurelles constatées – et les domaines du trafic et des transports en commun y figurent, sans être les seuls talons d'Achille – il ne faudra pas les laisser subsister et s'aggraver. Car sans une organisation interne optimale (avec notamment des voies de circulation suffisantes et bien entretenues et un tissu solidement structuré de transports en commun), le Grand-Duché ne sera pas assez fort et performant pour être le noyau dur et solide, capable de résister aux forces centrifuges et pour faire le poids face aux villes partenaires de la région.

Le noyau, que nous pourrions représenter, devra être dense, compact, solide, bien structuré. Il a besoin en matière de circulation d'un tissu efficace et bien huilé, il ne devra pas être un nœud de communication qui s'étrangle dans ses bouchons de trafic et s'étouffe dans l'absence d'emplacements de stationnement.

B) CONCERNANT LES DISPOSITIONS DU PROJET SOUS AVIS

Tout en approuvant pleinement les visées du projet de loi et la détermination sous-jacente du Ministre des Transports d'innover et de mener une politique volontariste dans l'intérêt de la qualité de vie et du progrès social et économique et des impératifs écologiques, et sans s'attarder sur les parties du projet reprenant sans modification majeure des dispositions de la loi du 12 juin 1965 sur les transports routiers, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de présenter plusieurs annotations critiques, dont certaines sont de taille.

1) Ne pas privatiser l'autorité publique!

Il convient en premier lieu de rappeler que la nouvelle structure à créer sera clairement, selon l'article 12 du projet de loi, „un établissement public“ à qui seront confiées „les missions relevant normalement des compétences d'une autorité organisatrice en matière de services de transports publics“. Le dernier paragraphe de l'article 22 prévoit dès lors en toute logique l'assermentation du personnel qui procédera aux contrôles relatifs au respect de certaines dispositions de la loi.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit donc s'opposer avec véhémence à ce que l'article 16 du projet fixe un statut d'employés privés pour le personnel, sauf à reprendre, comme mesure transitoire, les fonctionnaires remplissant pour le moment les missions en question. Ce choix est du reste contraire à l'engagement formel du gouvernement de conférer le statut du secteur public au personnel de tous les établissements publics.

Ses missions placent l'établissement en plein dans l'exercice du pouvoir public, puisqu'il assistera le gouvernement et le Ministre dans la mise en œuvre et la gestion de sa politique des transports publics, en proposant des décisions ou en prenant lui-même des décisions administratives susceptibles d'un recours auprès du Ministre.

Il est donc inacceptable de donner un statut d'employé privé à ceux qui sont clairement des agents publics, exerçant une mission d'intérêt national et participant à l'exercice du pouvoir souverain. **La Chambre récusé avec fermeté l'article 16 du projet.**

2) Respecter les principes administratifs et la Constitution!

La modification exigée à ce propos entraînera forcément d'autres changements. C'est ainsi que l'assermentation prévue au paragraphe 5 de l'article 22 pour certains agents seulement est à supprimer, du moment que tout le personnel aura un statut de droit public.

Sont de même à revoir les dispositions de l'article 13 prévoyant que le conseil d'administration de l'établissement public à créer „procède à la création et à la suppression d'emplois“, qu'„il engage le personnel de direction“ et qu'„il détermine l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération du personnel“, qui ne sont pas conformes au droit public.

Pour le reste, la formulation de la dernière phrase du paragraphe 1er de l'article 12, qui dispose que la nouvelle structure „est gérée dans les formes et selon les méthodes du droit privé; ses engagements sont réputés commerciaux“, n'est manifestement pas valable d'une façon aussi absolue. Si l'établissement public participe à l'exercice du pouvoir souverain, ses décisions doivent être régies par le droit public. Il en est de même des relations de l'établissement public avec le personnel.

Dans la mesure où l'établissement public trouve des arrangements et conclut des contrats avec des entreprises privées, la question se pose certes si on ne peut pas soumettre les engagements de cette nature aux règles du droit privé. Mais c'est oublier la vraie nature et l'origine de ces accords. C'est oublier que cet établissement public est une autorité organisatrice, qui constate et définit les besoins du service public dans le domaine des transports communs, rédige des cahiers des charges compte tenu des moyens que l'Etat est disposé à engager, organise l'attribution des marchés et surveille le respect des règles par les entreprises privées sélectionnées. Même si les mesures prises dans l'intérêt d'un service public dans les transports en commun peuvent prendre l'aspect de contrats bilatéraux, il ne faut donc pas oublier leur nature asymétrique.

De toute façon, le passage à des marchés publics devrait rester subordonné à la volonté politique de toute autorité – locale, régionale ou nationale – d’offrir ces services par ses propres moyens et selon sa propre volonté basée sur des décisions politiques démocratiques.

Quoi qu’il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit insister pour que les nouvelles propositions pour les dispositions relatives au personnel de l’établissement public, son statut et sa rémunération lui soient à leur tour soumises pour avis.

3) Une question sensible: la création d’un établissement public

Dans certaines situations déterminées, il peut être légitime de prévoir un établissement public, c’est-à-dire une personne morale de droit public investie d’une mission de service public, qui bénéficie d’une certaine autonomie administrative et financière, en restant cependant sous la tutelle du Ministre du ressort.

Cette voie présuppose toutefois que certaines garanties soient inscrites dans la loi. La multiplication des établissements publics ne doit pas aboutir à ce que les organes de l’Etat perdent le contrôle sur des activités de service public, ni causer de dilution ou de dispersion des responsabilités, ni mettre en péril l’unité de la fonction publique.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit dans ce contexte rappeler le caractère sensible de la délégation à des établissements publics de fonctions relevant de l’exercice de la souveraineté nationale et du respect par de telles entités des principes du droit administratif. Se contenter de prévoir qu’un établissement public est géré „dans les formes et selon les méthodes du droit privé“ et que „ses engagements sont réputés commerciaux“ ne satisfait certainement pas à ces exigences. Sur ce point, le projet de loi n’est a priori pas conforme aux exigences de la Constitution.

De récentes études sur l’administration publique et sur le rôle et le „périmètre“ de l’Etat, commandées par le gouvernement à l’Institut d’administration publique de Maastricht et aux professeurs Roux et Scoffoni de l’Université d’Aix-Marseille III, ont insisté longuement sur la large diversité, quant à leurs finalités et compétences, et quant à leurs structures et moyens, des établissements publics créés au cours des dernières années.

Ces analyses ont notamment souligné que, dans notre pays, il n’y a jamais eu de réflexion d’ensemble sur les établissements publics partant d’un inventaire complet ou d’une typologie logique, pour se fixer une ligne de conduite cohérente pour les meilleures modalités concernant les compétences des organes de direction et de surveillance, le cadre du personnel, le contrôle financier etc.

La soumission des fonds publics d’investissement au contrôle de la Cour des Comptes n’est qu’une des questions exigeant une réponse claire et rapide. Des dysfonctionnements dans des établissements publics ont été stigmatisés dans des rapports de la Cour des Comptes et attribués à un défaut de surveillance des autorités de tutelle.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit souligner que certains manquements ayant défrayé la chronique ces dernières années ont gravement nui à l’image de la Fonction Publique, alors que les constructions légales défailtantes et les lacunes dans l’exercice de la surveillance ministérielle étaient le fruit de décisions politiques et politiciennes.

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de maintenir la fonction d’autorité organisatrice au sein du Ministère des Transports et de la compléter par une coordination directe entre les opérateurs du transport en commun („Verkehrsverbund“).

4) RGTP et RGTR: une confusion délibérée mais regrettable

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit recommander de modifier la dénomination de la nouvelle entité à créer, qu’elle juge particulièrement mal choisie. Le sigle RGTP, pour „Régie Générale des Transports Publics“, est justifié dans le projet par une proximité recherchée avec le sigle RGTR du „Régime Général des Transports Routiers“, la structure créée jadis pour coordonner l’exploitation par des bus de transporteurs privés de lignes de substitution des voies ferrées supprimées.

Cette quasi-similitude des sigles est présentée dans le commentaire de l’article 12 comme souhaitable „afin de rester aussi proche que possible du sigle „RGTR“ bien connu du grand public et de la clientèle des transports publics comme logo d’identification de l’organisation des transports en commun par route“.

Il faut tout au contraire se demander si cette similitude des abréviations ne prête pas malencontreusement à confusion, cachant au public le fait que le législateur crée un nouvel établissement public, doté de pouvoirs relevant du pouvoir exécutif, et participant donc à l'exercice de la souveraineté nationale.

Pour identifier les moyens de transports en question, on pourrait s'imaginer des solutions plus modernes et plus attrayantes, comme par exemple „*De Bus*“. Avec tout le respect qui est dû aux SNCFL, SNCF, SNCB, RATP et autres RGTR: faut-il vraiment en rester éternellement à de telles monstruosité vieillottes, qui font les délices des amateurs de mots croisés?

5) Pourquoi une „régie“?

Mais c'est surtout le terme même de „régie“ qui est d'un autre âge et qui a une connotation fort poussièreuse. La „*Régie française des tabacs*“ qui a en 1877 lancé les fameuses Gauloises s'appelle de nos jours Altadis, après avoir porté longtemps le nom de Seita. Oui, il existe de nos jours toujours des „régies“, mais plutôt aux confins de la francophonie, comme celles des chemins de fer du Cameroun et d'Abidjan-Niger, celle des eaux du Togo ou encore celles des tabacs au Maroc et à Monaco.

Mais dans nos régions le temps des „régies“ (publiques et nationales) est définitivement révolu. En Belgique, la „*Régie des postes*“, née en 1971 de l'„*Administration de la poste*“, est en 1992 devenue „*La Poste*“, et la „*Régie des télégraphes et des téléphones*“, née en 1930 de l'„*Administration des télégraphes*“, s'est muée en 1992 en „*Belgacom*“. En France, la „*Régie nationale des usines Renault*“, créée en 1945, est aujourd'hui une société anonyme cotée en Bourse, et les millions d'usagers réguliers de la RATP ne connaissent plus guère la signification précise du sigle de l'entreprise de transports parisienne.

Dans ce contexte précis – abstraction faite donc de la terminologie du théâtre et de la publicité – le concept de „régie“ était essentiellement associé à des entreprises contrôlées par l'Etat et assurant un service public souvent national (des postes, des télécommunications, de la distribution d'énergie, des transports publics, etc.), et plus rarement, comme dans le cas de Renault et de la régie française des tabacs, à des entreprises industrielles et commerciales, soit nationalisées pour une raison ou une autre, soit bénéficiant d'un monopole public.

6) Centrale de mobilité

Le projet de loi prévoit la création d'une centrale de mobilité, dont certaines fonctions sont assurées actuellement par les opérateurs publics. La centrale de mobilité devrait permettre encore une meilleure prise en charge de l'offre, de l'information et de la prospection, de même qu'une meilleure centralisation des besoins.

Or, il n'y a aucune raison pour privatiser ces tâches. Bien au contraire, une meilleure coordination des opérateurs pourrait aller de pair avec une meilleure centralisation des besoins, une optimisation de l'offre et un intérêt direct des opérateurs à la qualité et l'efficacité du transport public. Voilà pourquoi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de confier la fonction de centrale de mobilité à la coordination des opérateurs du transport en commun (voir „*Verkehrsverbund*“), ceci sous la responsabilité du Ministère des Transports.

7) Les utilisateurs paient qui?

Le lecteur attentif du texte note que l'article 6 précise que le prix des billets et abonnements est perçu par les transporteurs: „*L'Etat peut pourvoir au financement des services de transports publics, déduction faite du prix de transport perçu par l'entreprise de transport sur les voyageurs ainsi que sur les colis à main, les animaux et les bagages que les voyageurs sont autorisés à emmener avec eux.*“ On s'étonne dès lors que l'article 9 dit plus ou moins le contraire: „*Le fonds prévu à l'article 8 [= le Fonds des Transports publics] est alimenté: (...) – par la vente de titres de transport ainsi que par les recettes pour tous autres prestations et services offerts par la RGTP.*“

Le client transporté, qui (en payant un billet ou un abonnement) conclut un contrat de louage de services, a le droit de savoir qui est son co-contractant: le transporteur, l'établissement public organisant les transports en commun ou un Fonds d'investissement public de l'Etat. Comme on peut mal s'imaginer que le chauffeur d'autobus soit, sans le savoir, un receveur auxiliaire du Trésor, il ne semble pas que l'Etat exploite lui-même et pour son compte les lignes.

C'est donc le transporteur, à qui l'exploitation est confiée par l'autorité organisatrice, qui vend des billets et abonnements (et qui accepte comme titres de transport valables des billets et abonnements vendus par d'autres transporteurs participant à une communauté de tarification). Et il serait logique que ces recettes directes soient prises en compte dans l'aide publique à laquelle l'exploitant a droit selon les termes de la convention signée avec lui. Cette question pourrait être mieux précisée dans la formulation du texte.

8) Une référence désuète

L'article 25 du projet de loi fait référence, entre autres, à „*la confiscation spéciale prévue par les articles 42 et 43 du code pénal*“. Cette référence se révèle fort malencontreuse du fait que les articles en question ont été abolis par une loi du 13 juin 1994. Cette circonstance a manifestement échappé aux auteurs du projet de loi quand ils se sont contentés de recopier, sans le modifier, le texte de l'article 14 de la loi du 14 février 1955. Il y a donc lieu de procéder à une adaptation du texte.

9) Article 2 – Portée territoriale: un petit oubli?

La Chambre a salué plus haut que le projet de loi n'oublie pas, en définissant l'étendue géographique de la politique des transports communs, d'inclure expressément la dimension transfrontalière, c'est-à-dire la nécessaire concertation avec les autorités publiques des régions proches du Grand-Duché et l'élaboration de solutions aux problèmes du trafic frontalier et des besoins des travailleurs navetteurs.

Qu'une petite question soit toutefois permise à propos de la formulation précise du texte, dont l'article 2 définit limitativement les régions frontalières comme étant „*le Kreis Trier-Saarburg et le Kreis Bitburg-Prum du Land de Rhénanie-Palatinat, le Kreis Merzig-Wadern du Land de Sarre en Allemagne, ainsi que la Province de Luxembourg en Belgique et la Région Lorraine en France*“.

Puisque, dans le Nord du Grand-Duché, des contacts quotidiens existent avec les populations de localités belges adjacentes qui font partie non pas de la Province du Luxembourg, mais de la Province de Liège (à laquelle appartient notamment la communauté germanophone de Belgique), la définition territoriale retenue ne contient-elle pas une lacune?

La ligne ferroviaire Luxembourg-Liège n'est, après tout, nullement un élément secondaire du réseau ferroviaire luxembourgeois et de nos transports en commun. Le lecteur attentif du texte, du commentaire et de l'exposé des motifs se demande du reste si les lignes ferroviaires internationales passant par Luxembourg tombent ou ne tombent pas sous la nouvelle loi, et, le cas échéant, pour quel motif.

Compte tenu des réflexions émises ci-avant sur le sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics adhère dans les grandes lignes au projet gouvernemental.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 décembre 2003.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

