

N° 7490¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

sur les transports publics

* * *

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

(25.11.2019)

Par dépêche du 23 septembre 2019, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question se propose de procéder à une refonte complète de la législation actuellement en vigueur en matière de transports publics, les mesures principales étant les suivantes:

- la création d'une nouvelle Administration des transports publics qui reprendra la grande majorité des missions en matière d'organisation, de contrôle, de promotion et de coordination technique et opérationnelle des transports publics exercées à l'heure actuelle par l'établissement public „*Communauté des transports*“ (communément appelé „*Verkeiersverbond*“) ainsi que par la Direction des transports publics du département ministériel de la mobilité;
- la simplification des procédures en relation avec l'exploitation des services de transports publics, notamment par la suppression de certaines procédures désuètes;
- l'intégration dans la loi de certaines dispositions actuellement prévues par un règlement grand-ducal de 2005 et traitant des conditions d'exploitation des services de transports publics routiers (et concernant donc le „*Régime Général des Transports Routiers*“ – RGTR);
- l'actualisation de la terminologie de la législation en question, en l'adaptant à celle utilisée dans les textes de l'Union européenne.

Le projet soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

*

REMARQUES D'ORDRE GENERAL

La Chambre se focalisera essentiellement dans la présente prise de position sur l'examen des dispositions qui concernent la nouvelle Administration des transports publics et le personnel de celle-ci (donc plus particulièrement des chapitres IV, XI et XIV du texte sous avis), seules dispositions qui intéressent plus particulièrement ses ressortissants, tout en présentant par ailleurs quelques remarques de nature générale et formelle. Elle ne se prononcera dès lors pas sur les volets touchant à la planification et à la gestion des services de transports publics ainsi qu'aux procédures afférentes.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics comprend que le gouvernement entend supprimer certaines dispositions de la législation actuellement applicable, ceci entre autres dans un souci de simplification administrative, elle constate que, sur plusieurs points, le nouveau texte proposé est toutefois beaucoup moins précis que celui de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics. Tel est notamment le cas concernant l'article 8, fixant les attributions de la future administration, et les articles 16 à 18, déterminant les modalités d'intervention des communes dans la gestion des transports publics et leur participation financière à l'entretien des infrastructures y relatives.

Or, dans un souci de sécurité juridique et pour que l'État puisse, ensemble avec les communes et tous les autres acteurs publics et privés impliqués, organiser et gérer de façon efficiente les services de transports en commun (ce qui est l'un des objectifs principaux du projet de loi selon l'exposé des motifs qui y est joint), les missions et procédures dans ce domaine doivent être encadrées par des règles claires et précises.

Concernant l'organisation des transports publics, la Chambre se rallie à l'affirmation figurant à l'exposé des motifs et selon laquelle „*l'offre et la qualité de service des transports en commun doivent être améliorées de façon significative*“. A ce sujet, elle tient à réitérer l'observation suivante, qu'elle avait déjà formulée dans son avis n° A-3215 du 4 avril 2019 sur, entre autres, le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019:

„Au lieu d'envisager des sanctions à l'encontre des automobilistes, le gouvernement devrait prendre des mesures pour augmenter l'attractivité des transports en commun. Le succès de la voiture personnelle au Luxembourg ne résulte pas d'un coût des transports en commun qui serait trop élevé, mais bien de leur manque d'efficacité. Quiconque met plus de temps à rejoindre son lieu de travail en transport en commun qu'en voiture, malgré une circulation saturée, préférera certainement utiliser son véhicule plutôt que se lancer dans un parcours à durée indéterminée 'agrémenté' de diverses correspondances aux horaires parfaitement incertains“.

En ce qui concerne la structure projetée de l'autorité compétente en matière d'organisation et de surveillance des transports publics – qui devra assurer „*une meilleure coordination des tâches pour permettre d'augmenter l'efficacité des ressources*“ – la Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que le gouvernement ait choisi de créer une véritable administration de l'État, cela concernant tant son fonctionnement (l'administration étant placée sous l'autorité du ministre du ressort et dirigée par un directeur et deux directeurs adjoints ayant le statut du fonctionnaire de l'État) que son cadre du personnel, qui sera exclusivement composé d'agents soumis au statut de droit public.

La proposition de remplacer l'actuel établissement public „*Communauté des transports*“ par une administration, tout en fusionnant les attributions et les ressources de cet établissement avec celles de la Direction des transports publics, trouve tout particulièrement l'accord de la Chambre du fait qu'elle s'oppose en général à la création d'établissements publics en raison du risque de privatisation des services publics. En effet, même s'il peut y avoir dans certains cas des raisons valables pour créer un établissement public et pour lui confier des missions qui ne relèvent pas directement de l'administration publique, la création d'établissements publics est malheureusement devenue pour les tenants du pouvoir politique une solution de facilité pour diluer et noyauter les règles très judicieuses et bien réfléchies de la gestion du personnel dans la fonction publique.

La Chambre regrette par contre que le dossier lui soumis ne soit pas accompagné de projets de règlements grand-ducaux d'exécution, textes qui sont pourtant prévus à plusieurs endroits dans le projet de loi (à savoir aux articles 19, 20, 23 et 24). L'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a en effet l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

*

EXAMEN DU TEXTE

Ad intitulé

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que l'article 25 du projet de loi procède à la modification de plusieurs textes législatifs, sans que l'intitulé du projet fasse cependant référence à ceux-ci.

L'intitulé d'un acte législatif ou réglementaire devant énoncer tous les textes que celui-ci a pour objet de modifier, il y a lieu de compléter la future loi en mentionnant dans son intitulé tous les actes modifiés à l'article 25.

Ad article 1^{er}

Selon le commentaire de l'article 1^{er}, ce dernier fait fonction d'introduction à la future loi en énonçant les objectifs de celle-ci.

La Chambre relève que les dispositions en question sont de nature descriptive et non de nature normative, ce qui est à omettre dans un texte législatif.

Ad article 8

L'article 8 fixe les attributions de la future Administration des transports publics.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que certaines missions se limitent aux transports en commun par route (à savoir le soutien, le conseil et la mission de représentation du ministre du ressort en matière de réalisation de la politique des services de transports publics, l'optimisation et la gestion desdits services sur les relations transfrontalières ensemble avec les pays limitrophes du Luxembourg ainsi que la réalisation des tâches administratives et procédurales résultant des dispositions européennes en matière de transports de voyageurs), alors que l'actuelle Communauté des transports est toutefois compétente pour l'ensemble des services de transports publics, c'est-à-dire également pour les transports en commun par rail.

La Chambre estime que le texte nécessite des clarifications à ce sujet, d'autant plus que le commentaire des articles ne fournit pas de précisions y relatives.

Aux termes de la disposition sub lettre c) de l'article sous rubrique, la nouvelle administration „*élabore la réglementation luxembourgeoise dans son domaine de compétence et en assure l'exécution*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que cette disposition n'est pas conforme à l'article 36 de la Constitution, qui attribue au Grand-Duc le pouvoir réglementaire d'exécution des lois. En effet, il découle dudit article que ce pouvoir réglementaire ne peut être conféré directement par une loi à une autorité autre que le Grand-Duc, que ce soit au conseil de gouvernement, à un ministre ou à une administration.

À noter que cette règle ne concerne ni les conseils communaux, qui peuvent prendre des règlements communaux en application de l'article 107, paragraphe 3, de la Constitution, ni les organismes professionnels et les établissements publics qui, en application respectivement de l'article 11, paragraphe 6, et de l'article 108bis de la Constitution, peuvent expressément être habilités par la loi à élaborer des règlements dans la limite de leur domaine de compétence.

Pour ce qui est du projet sous avis, le ministre du ressort pourrait le cas échéant être habilité à prendre des règlements ministériels en matière de transports publics, mais il faudrait alors passer par l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, qui dispose que, „*dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 (...), le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution*“.

Au vu des remarques qui précèdent, la Chambre propose d'écrire à la lettre c) précitée que l'administration „*assure l'exécution de la réglementation luxembourgeoise en matière de transports publics*“.

Le texte sub lettre f) énonce que la nouvelle administration assurera, entre autres, l'information et le conseil du public en matière de l'offre de mobilité.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que l'actuelle Communauté des transports est en charge de la gestion de la „*Centrale de mobilité*“ („*Mobilitätszentral*“), qui est une plateforme de communication et un point de contact direct avec le public concernant les services de transports en commun. En effet, la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics prévoit expressément que la Communauté des transports a „*pour mission de mettre en oeuvre une centrale de mobilité et d'en assurer la gestion en vue de faciliter l'accès aux transports en commun*“, tout en définissant les attributions y relatives. Étant donné que ladite centrale continuera à fonctionner avec la mise en vigueur de la future loi (le commentaire de l'article 8 énonçant que la centrale „*sera adaptée aux évolutions et besoins futurs*“, notamment au vu de „*la gratuité des transports publics prochaine*“), la Chambre recommande de reprendre les dispositions en question dans le nouveau texte, cela pour garantir que sa gestion soit bien poursuivie par l'Administration des transports publics.

Dans un souci de clarté et afin d'éviter des abus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère en outre d'adapter de la façon suivante les dispositions sub lettres g) et l):

„g) gère les réclamations qui sont portées à sa connaissance en matière de transports publics; (...)

l) assure toutes tâches et compétences en relation avec les transports publics lui conférées par ailleurs par le ministre“.

Ad article 10

L'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit que le cadre du personnel de l'Administration des transports publics peut être complété, entre autres, par des „salariés de l'État“. La Chambre demande que le personnel en question soit impérativement engagé sous le statut du fonctionnaire de l'État, notamment dans le cas où il serait amené à exécuter des tâches de nature technique ou artisanale.

Aux termes du paragraphe 2, alinéa 2, „le directeur doit remplir les conditions d'études pour l'accès aux fonctions du sous-groupe administratif du groupe de traitement A1“ .

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que cette formulation exclut d'office les candidats ayant accédé au groupe de traitement A1 par le biais de la carrière dite „ouverte“. Elle propose en conséquence de supprimer le terme „d'études“ à la disposition précitée et de prévoir simplement que „le directeur doit remplir les conditions pour l'accès aux fonctions du sous-groupe administratif du groupe de traitement A1“.

Ad articles 16 à 18

Les articles sous rubrique déterminent les modalités d'intervention des communes dans la gestion des transports publics et leur participation financière à l'entretien des infrastructures afférentes.

L'article 18 de la loi susmentionnée du 29 juin 2004 sur les transports publics comporte des dispositions sur l'élaboration – par les communes et les syndicats de communes ensemble avec le ministre du ressort – de „plans de déplacement locaux et régionaux“ pour améliorer la mobilité et favoriser le développement des services de transports en commun, tout en garantissant la protection de l'environnement et la qualité de vie des riverains des voies publiques.

La Chambre se demande pourquoi le projet sous avis ne reprend pas ces dispositions, le commentaire des articles étant muet à cet égard.

D'un point de vue formel, la Chambre signale que le titre „Chapitre IX – Aménagement de gares et d'arrêts“, qui devrait figurer devant l'article 17 du projet de loi, y fait défaut (alors qu'il est correctement indiqué au commentaire des articles).

Ad article 25

Au paragraphe 1^{er} de l'article 25, il faudra ajouter l'adjectif „modifiée“ avant la date à l'intitulé de la loi du 29 juin 2004, celle-ci ayant déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait ensuite remarquer que, en application des règles de légistique formelle, les dispositions abrogatoires doivent figurer après les dispositions modificatives dans un texte législatif. De plus, elles doivent être regroupées sous un article à part. Il y a donc lieu d'adapter la future loi en conséquence.

Ad article 28

Quant à la forme, la Chambre relève que l'article sous rubrique doit porter le numéro **26**, et non pas le numéro 28.

Par ailleurs, le chapitre „Dispositions finales“, sous lequel figure l'article en question, doit porter le numéro **XIV** (au lieu de IX).

Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que tous les agents actuellement engagés auprès de la Communauté des transports (sous le régime de droit privé en vertu de l'article 8 de la loi précitée du 29 juin 2004) soient repris par l'État et affectés à la nouvelle administration sous le statut de l'employé de l'État et que leurs expectatives de carrière soient maintenues.

Cela dit, la Chambre demande toutefois que tous les agents remplissant les conditions pour l'accès au statut du fonctionnaire y soient admis. Elle rappelle dans ce contexte qu'il ne doit être recouru au recrutement d'employés de l'État que dans des circonstances exceptionnelles et pour des emplois bien définis, alors même qu'une tendance inverse se dessine malheureusement dans la pratique. Au fil des dernières décennies, le gouvernement s'est en effet gêné de moins en moins de créer au sein des administrations de l'État un nombre croissant de postes permanents sous le statut de l'employé pour des tâches et des missions dont l'exercice est normalement réservé aux fonctionnaires. Ainsi, un nombre de plus en plus important de serviteurs de l'État, qui remplissent parfaitement toutes les conditions pour devenir fonctionnaire, doivent accepter un emploi sous le statut de l'employé pour la simple raison que, sur ordre politique, les ministères et administrations préfèrent cette formule.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate ensuite que le projet sous avis ne règle ni la dissolution du conseil d'administration ni le sort de ses membres au moment de la disparition de la Communauté des transports. Dans un souci de sécurité juridique, elle demande de compléter la future loi en conséquence.

De plus, le texte est également à compléter par des dispositions réglant les modalités de liquidation de l'actuel établissement public.

Ad fiche financière

La fiche financière jointe au projet de loi (intitulée „*fiche financière*“!) énonce que le transfert du personnel de la Communauté des transports vers la nouvelle administration „*n'aura pas d'impact financier particulier; puisque la grille des salaires était déjà alignée (sur) celle des employés de l'État, validée par le Ministère de la Fonction publique*“, et puisque „*les besoins en personnel pour l'administration n'évolueront pas autrement que si les deux entités auraient persisté séparément comme avant*“.

Mis à part que la Chambre s'interroge sur la signification de cette dernière affirmation, elle signale que l'article 10 du projet de loi prévoit que le cadre du personnel de la nouvelle administration comprendra notamment des fonctionnaires, dont un directeur et deux directeurs adjoints rémunérés conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Contrairement à ce qui est indiqué dans la fiche financière, le volet „*personnel*“ aura donc bel et bien un impact financier sur le budget de l'État, surtout en raison de l'engagement des nouveaux membres de la direction, et cela même au cas où ceux-ci seraient éventuellement recrutés parmi le personnel de l'actuel secrétariat de la Communauté des transports et admis au statut du fonctionnaire (sous réserve de remplir les conditions légales afférentes).

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 novembre 2019.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

