

N° 5465¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

modifiant

- a) la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics
- b) la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(10.5.2005)

Par lettre du 29 mars 2005, réf.: TP/2005/252, Monsieur Lucien Lux, ministre des Transports, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le présent projet a pour objet de réviser la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics en vue d'une organisation commune des différents réseaux d'exploitation, respectueuse du principe de codécision entre instances responsables.

*

1. CREATION D'UNE COMMUNAUTE DES TRANSPORTS ET REORGANISATION DES MISSIONS

2. La loi précitée vient de confier toutes les missions en relation avec l'organisation des transports publics à un établissement public, dénommé Régie Générale des Transports Publics (RGTP), dont le conseil d'administration est composé de cinq personnes, excluant les opérateurs.

D'après les auteurs du projet, une approche intégrée pour l'organisation des transports publics ne peut générer des plus-values substantielles que si les opérateurs nationaux CFL et RGTR ainsi que les opérateurs publics régionaux, voire locaux, tels que les TICE et les AVL sont associés à la planification de l'offre.

Le présent projet de loi se propose de maintenir la fonction d'autorité organisatrice, actuellement confiée à la RGTP, au sein du ministère des Transports et de compléter cette fonction par une entité de concertation et de coopération, une Communauté des Transports („Verkehrsverbund“), successeur juridique de l'établissement public „RGTP“.

L'organisation des transports publics connaît des missions principales (planification de l'offre, détermination des prestations, politique tarifaire, négociation des contrats de service public, gestion financière et rémunération des opérateurs), qui seront ainsi exécutées par le ministre assisté par la Communauté des Transports qui fait des propositions y relatives, et des missions secondaires (promotion des transports publics, développement de formes alternatives de mobilité, information de et communication avec l'utilisateur, établissement de statistiques, enquêtes et comptages, gestion centralisée des réclamations) seront assumées par la Communauté des Transports.

3. La Chambre des Employés Privés se félicite de cette réorganisation des transports publics qui répond au moins partiellement aux préconisations qu'elle avait formulées dans son avis du 3 décembre 2003 relatif au projet de loi sur les transports publics devenu entre-temps la loi précitée du 29 juin 2004.

Dans cet avis, la CEP•L regrette l'absence des exploitants dans l'organisation des transports publics: „[...] il existe au Luxembourg des synergies entre les opérateurs qui se manifestent par la

présence d'une communauté tarifaire, qui permet actuellement entre autres l'échange et l'interpénétration des courses entre les différents réseaux, la mise en place d'une tarification unique et l'intervalidité des titres de transport.

La CEP•L considère que, au contraire de ce que les auteurs affirment, le projet fait table rase de ces synergies tout en favorisant la concurrence entre opérateurs.

Or, selon la CEP•L, il conviendrait de développer et de renforcer la structure actuelle des services de transport axée sur une certaine collaboration plutôt que de la dissoudre.

Si la coordination actuelle nécessite certaines améliorations, comme le pensent les autorités publiques, ne serait-il pas tout à fait possible de perfectionner le système actuel en révisant les conventions en vigueur plutôt que de „jeter le bébé avec l'eau du bain“?

Notre Chambre est par ailleurs d'avis que le projet [...] propose une structure minimaliste au niveau de sa composition mais omnipotente en termes d'orientation, d'organisation et de gestion de la politique des transports.

La nouvelle organisation du service public de transport au Luxembourg est placée dans les mains de quelques fonctionnaires qui ont les pleins pouvoirs et, de plus, elle exclut expressément les opérateurs de son sein, alors que ceux-ci disposent d'une expérience et de compétences qui paraissent incontournables, notamment en matière d'organisation du transport. [...]

Si le projet de loi devait être adopté dans sa version actuelle, la CEP•L considère que les prestataires de services de transport doivent à tout le moins être représentés auprès de l'autorité organisatrice et être partie prenante à l'organisation et à la gestion de la politique des transports publics.

Elle avise toutefois les auteurs de favoriser une approche qui conforterait et développerait plus avant les synergies actuelles au sein de la communauté tarifaire (Tarifverbund) en créant une véritable communauté de transport luxembourgeoise (Verkehrsverbund).

Cette communauté serait sous la régie directe du ministre et rassemblerait les cinq grands réseaux existants. La fonction de centrale de mobilité serait assurée par le plus grand opérateur, qui exerce déjà partiellement ce métier, ce qui n'empêcherait pas de pouvoir décentraliser l'activité le cas échéant, mais toujours en collaboration avec les exploitants.

Aux yeux de notre Chambre, associer les opérateurs à l'organisation des transports publics luxembourgeois permettra un transfert de savoir-faire, d'expérience et de compétences indispensable pour assurer un service public de transport optimal.“

*

2. CONDITIONS D'EXPLOITATION DES SERVICES DE TRANSPORTS PUBLICS

4. L'article 5 du projet soumis pour avis (et de la loi actuelle) traite des conditions à remplir pour exploiter des services de transports publics.

Ainsi, l'exploitation des services de transports publics par rail ne peut être confiée qu'à des entreprises ferroviaires, titulaires de la licence et du certificat de sécurité prévus par la loi du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation.

L'exploitation de services de transports publics par route ne peut être confiée qu'à des personnes physiques ou morales, titulaires d'une licence nationale de transporteur par route de voyageurs établie sur base de l'autorisation d'établissement, prévue par la loi du 30 juillet 2002 concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de transporteur de marchandises par route et portant transposition de la directive 98/76/CE du Conseil du 1er octobre 1998 ou d'une licence communautaire prévue par le règlement (CEE) No 684/92 du Conseil du 16 mars 1992 établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus modifié par le règlement (CEE) No 11/98 du Conseil du 11 décembre 1997. Lorsque le transporteur est établi en dehors du territoire luxembourgeois, la licence communautaire ne dispense pas son titulaire de l'autorisation de cabotage requise en vertu du règlement (CEE) 12/98 du Conseil du 11 décembre 1997 fixant les conditions d'admission des transporteurs non-résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un Etat membre.

5. Les conditions d'obtention et de validité des licences prévues par la loi du 11 juin 1999 ne sont pas applicables aux entreprises ferroviaires qui sont établies en dehors du Luxembourg en conformité avec les exigences du droit communautaire, et qui effectuent des transports internationaux au Luxembourg sans y disposer d'un établissement.

6. La Chambre des Employés Privés juge indispensable que le présent projet soit complété par une disposition stipulant que chaque entreprise ferroviaire, même étrangère, qui exploite des services de transports publics au Luxembourg doit se conformer au statut du personnel des cheminots, ceci afin d'éviter toute possibilité de dumping social.

De même, tous les transporteurs routiers devront apporter la preuve qu'ils se conforment aux normes sociales applicables dans le Grand-Duché de Luxembourg pour pouvoir y exploiter un service de transports publics.

7. Par ailleurs, la Chambre des Employés Privés demande que les critères de qualité suivants soient également pris en considération pour l'attribution de contrats de services publics:

- la santé et la sécurité des voyageurs et du personnel;
- les qualifications de l'exploitant et du personnel;
- l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite;
- les normes environnementales concernant les véhicules;
- le siège social de l'exploitant.

La prise en compte de ces critères permettra, aux yeux de la CEP•L, une meilleure qualité et une meilleure sécurité des transports publics, ce qui est dans l'intérêt des usagers et du personnel, mais en fin de compte aussi des exploitants.

*

3. COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

8. La structure d'organisation projetée des transports publics vise donc une répartition claire des missions entre:

- l'Etat en tant qu'autorité organisatrice des transports publics,
- les opérateurs chargés de l'exploitation des transports publics et
- la Communauté des Transports, organisme de coopération réunissant des représentants de l'Etat, des communes, des usagers et des opérateurs.

Au vu du départage des responsabilités entre le ministre des Transports en tant qu'autorité organisatrice et la Communauté des Transports en tant qu'entité de concertation et de coopération dans le domaine des transports publics (et ce conformément à la législation européenne), le projet sous rubrique prévoit que le conseil d'administration de la Communauté des Transports se compose de douze membres qui comprennent à parts égales des représentants de l'Etat et des personnes qualifiées dans le domaine des transports publics.

Le commentaire des articles précise que parmi ces personnes qualifiées peuvent figurer un représentant des usagers, un représentant du Syvicol ainsi que quatre représentants des opérateurs clé actuels (AVL, TICE, SNCFL et FLEAA).

9. La Chambre des Employés Privés juge indispensable que les représentants du personnel soient également représentés dans le conseil d'administration, ceci afin de situer les discussions dans une optique la plus large possible et de tenir compte des points de vue de toutes les parties prenantes.

Par ailleurs, la Chambre des Employés Privés estime qu'afin de garantir la présence de toutes les parties prenantes dans le conseil d'administration, il est nécessaire de préciser sa composition dans le texte de la loi ou dans un règlement grand-ducal.

*

4. PRECISIONS DE TERMINOLOGIE

10. Selon l'exposé des motifs, le projet entend procéder à une uniformisation de la terminologie pour déterminer les services de transport qui sont à qualifier de services de transports publics. Il s'agit de préciser davantage la terminologie employée pour déterminer les services de transport qui sont à qualifier de services de transports publics.

Selon le projet, les services de transports publics comprennent quatre types de services: les services réguliers et les services réguliers spécialisés ainsi que les services occasionnels publics et spécifiques.

Les „services publics réguliers“ seront donc dorénavant dénommés „services réguliers“ tout court.

11. La Chambre des Employés Privés s'étonne que le projet „transforme“ les services publics réguliers en services réguliers.

Elle est d'avis que les transports en commun constituent un service public qui doit garantir le droit à la mobilité pour tout le monde.

Afin de bien souligner la nécessité d'un accès universel des citoyens aux transports en commun, la Chambre des Employés Privés demande donc de remplacer dans tout le texte du projet la notion de „services de transports publics“ par celle de „services publics de transports en commun“.

*

5. STATUT DE LA COMMUNAUTE DES TRANSPORTS

12. La Communauté des Transports constituera un établissement public à caractère industriel et commercial.

Selon le commentaire des articles, conformément à l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics, le présent projet de loi attribue la qualification d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) à la Communauté des Transports.

En maintenant la fonction d'autorité organisatrice au sein du Ministère des Transports, la Communauté des Transports ne pourrait être qualifiée d'établissement public à caractère administratif, chargée de la gestion d'une activité de service public classique.

Les missions de la Communauté des Transports rentreraient plutôt dans le cadre des activités d'un établissement public à caractère industriel et commercial étant entendu qu'il s'agit en l'espèce d'une entité de droit public gérant dans le secteur public des activités consistant à produire ou à vendre des biens ou des services.

13. La CEP•L estime que la Communauté des Transports ne doit pas poursuivre des objectifs commerciaux mais que les transports publics et les services y liés constituent bel et bien un service public (cf. ci-avant).

Il faut éviter que ne se crée un déséquilibre entre, d'une part, les aspirations de rentabilité purement commerciale et, d'autre part, le nécessaire respect de la qualité des prestations mais aussi de leur haut degré de sécurité.

Ces derniers éléments doivent constituer les fondements des services publics de transport. A cet égard, la CEP•L se demande d'ailleurs si la rentabilité peut, ou même doit aller de pair avec la prestation d'un service de qualité au public. Les prestations de service public doivent-elles forcément être mesurées à l'aune de la rentabilité, alors que leur vocation est aussi d'ordre social?

Pour ces raisons, la CEP•L demande que la Communauté des Transports soit qualifiée d'établissement public tout court et que les termes „à caractère industriel et commercial“ soient supprimés.

14. Par ailleurs, la Chambre des Employés Privés estime qu'avant de créer des établissements publics à caractères différents, le législateur devrait se donner une base légale réglementant la création, l'organisation et le fonctionnement de ces établissements.

6. STATUT DU PERSONNEL DE LA COMMUNAUTE DES TRANSPORTS

15. Le projet prévoit que les agents de l'Etat, des communes ou syndicats de communes ainsi que des CFL actuellement chargés de tâches relevant de la compétence de la Communauté des Transports peuvent être chargés d'effectuer ces tâches pour le compte de la Communauté des Transports.

Le personnel propre additionnel de la Communauté des Transports est lié à celle-ci par un contrat de louages de services de droit privé, tout comme la loi de 2004 le prévoit déjà.

16. La Chambre des Employés Privés estime que la Communauté des Transports devrait fonctionner avec un effectif propre réduit, car elle aura avant tout comme mission de coordonner les structures mises en place par les opérateurs.

Il est en effet plus opportun de recourir au personnel des opérateurs déjà en place pour exécuter les tâches imparties à la Communauté des Transports. Ce personnel est bien formé et, de par son expérience professionnelle mieux adapté, pour accomplir les missions attribuées à la Communauté des Transports.

Par ailleurs, la création de la Communauté des Transports ne doit pas être utilisée comme porte dérobée pour faire exécuter les missions en question par du personnel ayant un statut privé afin de forcer les opérateurs à réduire leur personnel ayant un statut plus favorable.

*

7. MISSIONS DE LA COMMUNAUTE DES TRANSPORTS

17. Une des missions attribuées à la Communauté des Transports par l'article 7bis du projet est la mise en œuvre d'une centrale de mobilité et d'en assurer la gestion en vue de faciliter l'accès aux transports en commun:

- en promouvant les transports publics et les modes de déplacement alternatifs à la voiture particulière par la sensibilisation et l'information du public;
- en étant accessible par tous les moyens de communication existants, ainsi que par contact direct au guichet;
- en assurant la communication avec le public sur l'offre des transports publics par une information intégrée sur toutes les lignes de transport public et leurs horaires;
- par l'analyse des besoins nouveaux et la gestion des réclamations qui sont portées à sa connaissance.

18. La Chambre des Employés Privés estime qu'afin d'assurer une meilleure organisation des transports publics, la centrale de mobilité doit évidemment contribuer à coordonner le mieux possible les horaires des différents opérateurs.

*

8. INTRODUCTION DE LA DIMENSION REGIONALE

19. Afin de promouvoir la dimension régionale de l'organisation des transports publics et de satisfaire tant sur le plan local que sur le plan régional aux besoins en matière de mobilité, le projet sous rubrique donne aux communes et aux syndicats de communes la possibilité d'élaborer avec le concours du ministre non seulement des plans de déplacement locaux, mais également des plans de déplacement régionaux.

Le projet introduit également la possibilité d'organiser des conférences régionales de transport pour coordonner les demandes émanant des communes. Le nombre, la composition et les modalités de fonctionnement de ces conférences régionales de transport seront fixés par règlement grand-ducal.

Bien que la commune forme encore à l'heure actuelle la seule forme de collectivité territoriale dans le cadre institutionnel luxembourgeois, l'institution de conférences régionales de transport s'impose, selon les auteurs du projet, tant au vu du programme directeur d'aménagement du territoire que du concept intégré des transports et du développement spatial (IVL) qui préconisent la mise en chantier

de la planification régionale ainsi qu'un nouveau partage des compétences entre l'Etat et les communes.

20. La Chambre des Employés Privés partage le point de vue des auteurs du projet qui estiment que la création de conférences régionales de transport dans le cadre du présent projet de loi peut servir de catalyseur afin de parvenir à une coopération accrue entre les différentes communes et les autorités nationales dans le domaine concret de l'organisation des transports publics.

*

9. AMENAGEMENT ET ENTRETIEN DES ARRETS, HALTES ET GARES

21. Il est proposé de modifier les règles d'aménagement et d'entretien des arrêts, haltes et gares desservis dans le cadre des services de transports publics afin d'aligner les dispositions en relation avec l'aménagement et l'entretien des arrêts mis en place dans le cadre des services de transports publics par route à celles réglant l'aménagement et l'entretien des arrêts et haltes existants ou à créer sur le réseau ferroviaire national.

22. En ce qui concerne les arrêts et haltes ferroviaires, la commune territorialement concernée est actuellement responsable de l'aménagement et de l'entretien des arrêts et haltes ferroviaires, avec un taux de participation de l'Etat contenu à 50%.

Le projet prévoit que la charge d'aménagement et d'entretien des arrêts et haltes revient de nouveau à l'Etat en tant que propriétaire du réseau comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 2004. La commune territorialement concernée participe aux frais d'aménagement et d'entretien constructif à raison de 50% du prix de revient.

Les obligations afférentes d'aménagement et d'entretien des arrêts et haltes seront déléguées par le biais du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire à la SNCFL.

23. La CEP•L accueille favorablement cette modification qui s'impose, comme les auteurs du projet le soulignent également, pour des raisons de sécurité au travail et dans un souci d'harmonisation de l'aménagement des arrêts et haltes ferroviaires.

24. En ce qui concerne les arrêts et haltes routiers, le projet envisage de ne plus suspendre la desserte de l'arrêt si la commune territorialement compétente ne suffit pas à ses obligations d'aménagement et d'entretien des arrêts. Dans ce cas de figure, l'Etat peut y pourvoir aux frais de la commune.

25. La Chambre des Employés Privés est d'accord avec les auteurs du projet sur ce point; ils estiment qu'il ne faut pas pénaliser les usagers des transports en commun et aller à l'encontre de l'objectif politique de promouvoir l'usage des transports publics en suspendant des arrêts parce qu'une commune ne remplit pas ses obligations.

*

10. CONTROLE DES TITRES DE TRANSPORTS

26. Selon le commentaire de l'article 22 du présent projet, les agents en charge du contrôle des titres de transport relèveront en pratique des opérateurs, et notamment des CFL (contrôleurs de train).

Vu qu'il ne ressort pas clairement du texte du projet que les opérateurs gèrent ce contrôle, la CEP•L estime qu'il est nécessaire d'ajouter cette précision dans le texte même du projet.

*

27. Sous réserve des remarques formulées ci-avant, la Chambre des Employés Privés approuve le projet de loi sous rubrique.

Elle estime qu'il rendra possible une meilleure concertation et coordination entre les acteurs concernés que la loi du 29 juin 2004, et, de ce fait, une meilleure organisation des transports publics.

La Chambre des Employés Privés invite donc le législateur à procéder le plus rapidement possible à l'adoption du présent projet de loi.

Il est en effet important d'assurer le droit à la mobilité pour tout le monde ce qui se fait plus facilement en impliquant toutes les parties prenantes. Pour souligner la nécessité d'un droit à la mobilité universel, la Chambre des Employés Privés insiste également sur la notion de services publics de transports en commun.

Luxembourg, le 10 mai 2005

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

