



25 mai 2011

AVIS I/33/2011

relatif au projet de loi ayant pour objet

- A) La transposition en droit national de la directive 2008/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant la directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (Directive sur la sécurité des chemins de fer) ;
- B) de modifier la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire ;
- C) de modifier la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation

..... AVIS

Par lettre du 26 avril 2011, réf.: RAIL/2011/10323, M. Claude Wiseler, ministre du Développement durable et des Infrastructures, a soumis le présent projet de loi à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le présent projet de loi a pour objet la **transposition** en droit national luxembourgeois de la **directive 2008/110/CE** du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008.

Cette directive modifie la directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer communautaires, qui a été transposée en droit national par la loi du 22 juillet 2009.

La directive 2008/110/CE a encore pour objet de modifier la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation.

1. Les principaux apports de la nouvelle directive communautaire

2. La directive originale 2004/49/CE avait établi un cadre réglementaire commun pour la sécurité des chemins de fer.

3. Les changements intervenus au niveau communautaire par la nouvelle directive 2008/110/CE tendent à **améliorer cette réglementation** en vue de simplifier et de moderniser la législation communautaire en regroupant dans un seul acte toutes les dispositions portant sur les autorisations de mise en service des véhicules ferroviaires.

4. Il convient en particulier d'habiliter la Commission à réviser et à adapter les annexes de la directive 2004/49/CE, à adopter et réviser des méthodes de sécurité communes et des objectifs de sécurité communs.

5. La directive 2008/110/CE a comme **objectif** de faciliter les procédures nationales d'homologation du matériel roulant. Ces procédures sont en effet considérées par la Commission comme une barrière importante à la création de nouvelles entreprises ferroviaires. La Commission a donc jugé nécessaire d'intervenir pour **harmoniser les procédures nationales, de les simplifier et de recourir de manière systématique au principe de la reconnaissance mutuelle.**

Le principe de reconnaissance mutuelle est ainsi la caractéristique principale de la nouvelle directive et il est rendu obligatoire en ce qui concerne les autorisations de mise en service pour le matériel roulant ayant déjà fait l'objet d'une autorisation de mise en service dans un Etat-membre. Dans ce cas, il ne faudra disposer d'une certification complémentaire dans un autre Etat-membre que pour ce qui est des exigences nationales supplémentaires découlant notamment des caractéristiques du réseau local.

6. Il est par ailleurs actuellement tenu compte de l'entrée en vigueur de la convention de 1999 relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et de son appendice CUV (règles uniformes concernant les contrats d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire), en vertu duquel les détenteurs de wagons ne sont plus obligés d'enregistrer leurs wagons auprès d'une entreprise ferroviaire. En vertu du nouvel accord privé et volontaire (contrat uniforme d'utilisation des wagons, CUU) entre les entreprises ferroviaires et les détenteurs de wagons, ces derniers sont en charge de l'entretien de leurs wagons. Il convient dès lors de **définir en droit communautaire les concepts de « détenteur » et d' « entité chargée de l'entretien », ainsi que de préciser la relation entre ces entités et les entreprises ferroviaires.**

7. La directive 2008/110/CE établit encore un **système de certification en matière d'entretien**. Ainsi, avant toute mise en service ou toute utilisation d'un véhicule sur le réseau ferroviaire, une entité chargée de son entretien doit être identifiée dans le registre national des véhicules.

En vertu de la directive, il convient d'autoriser les Etats membres à remplir les obligations d'identification et de certification de l'entité chargée de l'entretien par d'autres mesures dans le cas de véhicules immatriculés dans un pays tiers et entretenus conformément à la législation de ce pays, de véhicules utilisés sur des réseaux ou des lignes dont l'écartement des voies est différent de celui du réseau ferroviaire principal dans la Communauté et pour lesquels l'exigence d'identification d'une entité chargée de l'entretien est assurée par des accords internationaux conclus avec les pays tiers, et de véhicules utilisés par des chemins de fer à caractère patrimonial, muséologique ou touristique ou pour des transports spéciaux ou de matériel militaire nécessitant la délivrance d'un permis ad hoc par l'autorité nationale de sécurité avant la mise en service.

Dans ces cas, il convient d'autoriser l'Etat membre concerné à accepter des véhicules sur le réseau dont il a la responsabilité sans qu'une entité chargée de l'entretien ait été assignée à ces véhicules ou certifiée. Toutefois, ces dérogations devraient faire l'objet de décisions formelles de la part de l'Etat membre concerné et être analysées par l'Agence ferroviaire européenne dans le cadre de son rapport sur les résultats en matière de sécurité.

Lorsqu'une entreprise ferroviaire ou un gestionnaire d'infrastructure utilise un véhicule pour lequel aucune entité chargée de l'entretien n'est enregistrée ou pour lequel l'entité chargée de l'entretien n'est pas certifiée, il devrait contrôler tous les risques associés à l'utilisation de ce véhicule. L'entreprise ferroviaire ou le gestionnaire d'infrastructure devrait apporter la preuve de sa capacité à contrôler ces risques par la certification de son système de gestion de la sécurité et, le cas échéant, par son autorisation ou sa certification en matière de sécurité.

2. Le texte luxembourgeois de transposition

8. Le présent projet de loi est destiné à mettre en conformité le droit national avec les exigences communautaires en la matière, le cadre législatif devant être complété par la transposition de la directive 2008/110/CE.

9. L'exposé des motifs du présent projet de loi énonce que « pour atteindre son objectif de revitaliser le secteur du rail, la Commission européenne poursuit avec conséquence sa politique de libéralisation du secteur ferroviaire. La Directive 2008/110/CE a comme objectif de faciliter les procédures nationales d'homologation du matériel roulant. ».

La Chambre des salariés déplore les effets négatifs engendrés par la politique systématique de libéralisation défendue par la Commission européenne. Notre chambre salariale constate qu'au vu de l'évolution du cadre législatif et réglementaire applicable au secteur ferroviaire et de l'évaluation des effets de la libéralisation à ce jour, et ce dans tous ses aspects (économiques, environnementaux, y compris plus particulièrement les effets sociaux), il convient malheureusement d'arriver à la conclusion que la libéralisation engagée n'a pas atteint les objectifs escomptés.

En effet, l'objectif principal de la libéralisation, qui était l'ouverture des marchés aux ambitions concurrentielles outre-frontière, est loin d'avoir été atteint. De même, il est déplorable que les objectifs d'amélioration de l'offre de service, de renaissance du rail ou encore de réduction du coût d'exploitation n'aient pas non plus été réalisés.

La politique menée a même conduit à une réduction des effectifs tandis que la mise en concurrence a encouragé les investissements sur les lignes rentables au risque d'abandonner les autres. Le résultat en est que la situation dans le secteur ferroviaire s'est davantage « dégradée » tant en termes de conditions de travail, de sécurité de l'emploi que de sécurité ferroviaire.

Comme la libéralisation préconisée par le droit communautaire a emporté un morcellement flagrant et progressif, et notamment organique, du secteur ferroviaire, notre chambre professionnelle dénonce, surtout dans le contexte d'un petit pays comme le Luxembourg, les effets potentiellement contreproductifs consistant dans le risque non négligeable de générer - outre une multiplication démesurée d'acteurs et d'institutions- une possible expansion incontrôlable des externalisations, s'opérant au détriment de la main d'œuvre et notamment des conditions sociales, de la qualité des services, ce qui va en fin de compte aux dépens de la sécurité dans le secteur.

La CSL se prononce ainsi de manière générale contre l'affaiblissement conséquent des entreprises ferroviaires « historiques » par leur déstructuration et s'oppose plus particulièrement à l'ouverture du marché ferroviaire aux petites et moyennes entreprises privées, accompagnée du risque d'outsourcing avec toutes sortes de conséquences sociales qui y sont attachées.

2.1. Modifications de la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire

10. La directive 2008/110/CE permet aux Etats membres d'**exclure de son champ d'application les chemins de fer à caractère patrimonial, muséologique et touristique**. Le présent projet de loi prive de l'application des dispositions de la future loi modifiée du 22 juillet 2009 les *véhicules à caractère patrimonial qui circulent exceptionnellement sur les réseaux nationaux et ceci seulement dans l'intérêt de préserver, de maintenir et de promouvoir le chemin de fer et son histoire, à condition qu'ils respectent les règles et réglementations nationales en matière de sécurité afin de garantir une circulation en toute sécurité de ces véhicules. De même sont exclus les chemins de fer à caractère patrimonial, muséologique et touristique qui disposent de leurs propres réseaux, y compris les ateliers, véhicules et personnels.*

11. Au vu de l'entrée en vigueur de la convention de 1999 relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et de son appendice CUV [règles uniformes concernant les contrats d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire] et sur base du nouvel accord privé et volontaire [contrat uniforme d'utilisation des wagons, CUU], le présent projet de loi insère dans la loi du 22 juillet 2009 deux nouveaux points relatifs à la **définition** de l'« **entité chargée de l'entretien** » et à celle concernant le « **véhicule** ».

La Chambre des salariés constate que le législateur luxembourgeois n'a pas procédé à l'intégration dans le texte du présent projet de la définition relative au « détenteur », qui d'après la directive 2008/110/CE est la personne ou l'entité propriétaire du véhicule ou disposant d'un droit de disposition sur celui-ci, qui exploite ledit véhicule à titre de moyen de transport et est inscrite en tant que telle au registre national des véhicules «(RNV)..... Or, comme le présent projet de loi se réfère à cette notion et remplace notamment dans son article 6 les termes « exploitant de wagons » par le terme de « détenteur », il serait utile de libeller au rang des définitions du présent projet de loi le contenu dudit terme.

12. Parmi les **missions** de l'Administration des Chemins de Fer, le présent projet de loi y rajoute une nouvelle mission concernant les wagons de fret dont la **vérification de la certification de l'entité en charge de la maintenance** s'impose conformément au cadre légal communautaire et national.

13. Est rajouté un point supplémentaire faisant partie du **rapport** écrit de l'Administration des Chemins de Fer au ministre : il s'agit de la possibilité offerte par la directive 2004/49/CE, art 14bis, §8, points a) et b) à l'Administration des Chemins de Fer d'accorder des **dérogations** dans le cadre de l'identification ou de la certification de l'entité chargée de l'entretien.

14. Au niveau de la **certification de l'entreprise ferroviaire**, l'article 14 de la loi du 22 juillet 2009 est modifié dans le sens que son § 4 prévoit désormais que « La certification spéciale atteste l'acceptation par l'entreprise ferroviaire des mesures de sécurité applicables pour atteindre les exigences nationales spécifiques nécessaires (avant: « *pour circuler sur le réseau ferré luxembourgeois* ») *pour la fourniture de ses services sur le réseau ferré luxembourgeois en toute sécurité. Les exigences peuvent porter sur l'application des STI et des règles de sécurité nationales, y compris les règles d'exploitation du réseau, l'acceptation des certificats du personnel et l'autorisation de mettre en service les véhicules utilisés par les entreprises ferroviaires. La certification est fondée sur la documentation soumise par l'entreprise ferroviaire conformément à l'annexe IV de la Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la sécurité ferroviaire.* »

15. Outre ces modifications ponctuelles intégrant dans le contexte législatif luxembourgeois les dispositions de la directive 2008/110/CE, est prévue l'introduction en droit national d'un nouveau chapitre VIIbis dans la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire relatif à la **maintenance des véhicules**, qui exige que chaque véhicule apte à la circulation sur une ligne ferroviaire devra se voir assigner une entité en charge de la maintenance. Cette entité, identifiée obligatoirement dans le Registre national des véhicules, aura comme mission de veiller à ce que tous les véhicules dont elle a la maintenance soient entretenus conformément à son carnet d'entretien et aux exigences existantes.

15.1. En vue d'un ordonnancement cohérent de la future loi, la Chambre des salariés préconiserait l'introduction de ce nouveau chapitre VIIbis sous l'article **20bis** (au lieu de 21bis, tel que prévu par le texte du projet).

15.2. Le projet de loi reprend quasiment littéralement le texte de la directive 2008/110/CE.

15.3. La Chambre des salariés soulève néanmoins le rajout dans le §2 de l'article (numérotation rectifiée) 20bis des mots « entre autres » et se demande qui d'autre pourrait être concrètement visé par le législateur pour devenir entité chargée de l'entretien à côté des entités énumérées par la directive, à savoir l'entreprise ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure ou le détenteur ?

2.2. Modification de la loi du 11 juin 1999 relative à l'infrastructure ferroviaire

16. L'article 30 de la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure et à son utilisation est modifié pour préciser que la circulation de matériel roulant historique, muséologique et patrimonial n'est admise sur le réseau que dans le respect des dispositions des articles 20 et 20bis de la loi modifiée du 11 juin 1999. De même, la circulation du matériel précité sur le réseau ferré n'est admise que sous la responsabilité d'une entreprise ferroviaire titulaire d'un certificat de sécurité ou d'un gestionnaire d'infrastructure titulaire d'un agrément de sécurité valable.

2.3. Fiche financière

17. La question du personnel requis en vue de la mise en œuvre du dispositif légal relatif à la sécurité ferroviaire est circonscrite par la fiche financière du présent projet de loi dans les termes suivants :

« Dans l'exposé des motifs du projet de loi qui par la suite est devenu la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire, les missions confiées à l'autorité nationale de sécurité (ACF) qui sont de nature très technique voire spécifique au secteur des chemins de fer avaient été relevées. Pour mémoire, il avait été relevé à l'époque que « *pour assumer toutes les tâches dévolues à l'autorité nationale de*

sécurité, celle-ci doit disposer d'un personnel suffisant et qui possède les connaissances professionnelles nécessaires en matière technique et d'exploitation.

Entrent en ligne de compte:

- *des experts en matière de réglementation nationale et internationale,*
- *des experts en matière de matériel roulant moteur et remorqué,*
- *des experts en matière de conduite des trains,*
- *des experts en matière de systèmes de signalisation et de sécurité au sol.*

Il en résulte que la création de l'autorité nationale de sécurité au Luxembourg requiert à terme au moins l'effectif suivant:

- *6 personnes pour le volet réglementaire (national et international),*
- *6 personnes pour le volet autorisation (matériel roulant, infrastructure, licence de conduite),*
- *4 personnes pour le volet certificat/agrément de sécurité et inspection des entreprises ferroviaires et du gestionnaire de l'infrastructure,*
- *2 personnes pour le volet administratif et dirigeant. »*

De ces 18 personnes, 7 sont actuellement en place et deux sont en train d'être recrutées. Il reste donc un besoin en ressources humaines à combler dans les deux prochaines années de 9 personnes afin que l'administration des chemins de fer soit à même d'assumer toutes les fonctions lui dévolues par la loi du 22 juillet 2009 susmentionnée. Les nouvelles tâches introduites par le présent avant-projet de loi ne nécessiteront pas de recrutement de personnel additionnel allant au-delà des 9 personnes encore prévues. »

17.1. La Chambre des salariés déplore le choix politique du gouvernement de considérer l'effectif du personnel prévu comme étant suffisant en vue de remplir toutes les obligations imparties par le dispositif légal à l'Administration des Chemins de Fer.

17.2. La CSL est d'un avis contraire et sollicite l'instauration d'une nouvelle grille de personnel dont les membres soient davantage perfectionnés.

Il convient de l'opinion de la Chambre des salariés d'augmenter d'abord en nombre, mais plus particulièrement en termes de compétences, les personnes disposant du savoir-faire, des qualifications requises et de l'expérience professionnelle avérée pour assumer en bonne et due forme l'ensemble des obligations et charges imposées par la législation dorénavant applicable en matière de sécurité ferroviaire.

* * *

Sous réserve de la prise en considération des remarques formulées dans le présent avis, la Chambre des salariés marque son accord au projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 25 mai 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.