



16 février 2016

AVIS II/15/2015

relatif au projet de loi portant transposition de la refonte du 1^{er} paquet ferroviaire et modifiant

1. la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire ;
2. la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation ;
3. la loi modifiée du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire ; et
4. la loi du 3 août 2010 sur la régulation du marché ferroviaire.

relatif au projet de règlement grand-ducal définissant

- a) les modalités d'application des redevances de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise ;
- b) les modalités d'accès aux capacités et autres services de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise ;
- c) un système d'amélioration des performances ;

et abrogeant

- a) le règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2003 définissant les modalités d'application des redevances de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise
- b) le règlement grand-ducal modifié du 3 octobre 2006 a) définissant les modalités d'accès aux capacités et autres services de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise et b) modifiant le règlement grand-ducal du 31 mars 2003 définissant les modalités d'application
- c) le règlement grand-ducal du 27 février 2010 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2003 définissant les modalités d'application des redevances de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise et instaurant un système d'amélioration des performances.

..... AVIS

Par lettre du 26 novembre et du 9 décembre 2015, Monsieur François Bausch, ministre du Développement durable et des Infrastructures, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux sous rubrique.

Historique

1. Le premier paquet ferroviaire qualifié de « paquet infrastructure », est adopté en février 2001. Il instaure une ouverture limitée du fret ferroviaire international et comporte :

- la directive 2001/12/CE du 26 février 2001 qui modifie la directive 91/440/CEE et prévoit l'ouverture à la concurrence du fret sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire,
- la directive 2001/13/CE du 26 février 2001 qui modifie la directive 95/18/CE du Conseil relative aux licences des entreprises ferroviaires,
- la directive 2001/14/CE du 26 février 2001 relative à la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, à la tarification de l'infrastructure ferroviaire et à la certification en matière de sécurité.

2. L'entrée en vigueur de ces directives en 2003 a fortement influencé les modalités de l'exploitation ferroviaire dans l'Union européenne.

3. Dans sa proposition de refonte de ce paquet, en date du 17 septembre 2009, la Commission européenne explique qu'il existe deux types distincts d'acteurs : les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure. Les entreprises ferroviaires disposant d'une licence conforme aux critères européens devraient pouvoir accéder à l'infrastructure ferroviaire dans des conditions équitables et non discriminatoires en vue de proposer des services paneuropéens. Les gestionnaires d'infrastructure peuvent réclamer une redevance pour l'utilisation de leurs réseaux et doivent fournir un service minimum comprenant l'accès à certaines installations.

4. Les directives de 2001 définissent ainsi les droits d'accès pour les services ferroviaires de fret et de transport de passagers ainsi que certaines garanties relatives à la gestion des entreprises ferroviaires pour veiller à ce que tous les concurrents sans discrimination aient accès au réseau. Elles contiennent également des orientations sur l'indépendance des organismes de contrôle nationaux de manière à garantir l'accès non discriminatoire et à surveiller la concurrence sur les marchés ferroviaires.

5. Suite à l'entrée dans l'Union européenne de dix nouveaux Etats membres, un **deuxième paquet ferroviaire** est adopté suite au Livre blanc en avril 2004. Il ouvre à la concurrence le marché du fret ferroviaire européen. Il établit au profit des nouveaux entrants un droit d'accès aux réseaux ferroviaires européens et transeuropéens. Il comporte :

- le règlement 2004/881/CE du 29 avril 2004 qui crée une agence ferroviaire européenne à Valenciennes, dont la tâche essentielle est de proposer des mesures d'harmonisation progressive des règles de sécurité et d'élaborer des spécifications techniques d'interopérabilité (STI),
- la directive 2004/49 du 29 avril 2004 relative à la sécurité des chemins de fer ferroviaires qui prévoit l'institution dans chaque Etat membre d'une autorité nationale de sécurité et d'un organisme permanent d'enquête sur les accidents,

- la directive 2004/50 du 29 avril 2004 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et conventionnel,
- la directive 2004/51 du 29 avril 2007 modifiant la directive 91/440/CEE, qui ouvre à la concurrence le transport de marchandises sur l'ensemble du réseau ferroviaire international au 1er janvier 2006 et sur le marché national au 1er janvier 2007.

6. Le troisième paquet ferroviaire est adopté le 23 octobre 2007. Il prévoit notamment d'ouvrir à la concurrence les services ferroviaires internationaux de voyageurs et d'accélérer à l'intégration technique et juridique de l'espace ferroviaire européen. Il comporte :

- la directive 2007/58/CE du 23 octobre 2007 qui modifie la directive 91/440/CEE et la directive 2001/14/CE pour permettre l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs
- la directive 2007/59/CE du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train qui institue une certification au niveau communautaire,
- le règlement 2007/1371/CE du 23 octobre 2007 qui institue un régime unifié des droits et obligations des voyageurs ferroviaires au sein de la Communauté européenne.

7. Le 4^e paquet ferroviaire prévoit la libéralisation du transport national de voyageurs et est composé de six propositions législatives.

8. Ce paquet de mesures propose, en premier lieu, un nouveau modèle de gouvernance ferroviaire afin d'améliorer la gestion des infrastructures ferroviaires, de renforcer l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures et d'éviter les distorsions de concurrence. Ainsi, le principe de la séparation institutionnelle entre les gestionnaires d'infrastructures et les entreprises ferroviaires, sans relation de propriété entre les deux types d'entités, deviendra la règle applicable par défaut dès l'entrée en vigueur du nouveau paquet ferroviaire. Sont introduites des règles strictes concernant la séparation totale des activités de gestion des infrastructures et d'exploitation commerciale des lignes. L'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer devra être effective à partir de 2019, grâce à la mise en concurrence obligatoire des entreprises en vue de l'attribution de contrats de service public de transport ferroviaire et à la mise en place d'une autorisation générale d'accès aux infrastructures en vue de l'exploitation de services nationaux de transport de voyageurs. Enfin, l'Agence ferroviaire européenne disposera de nouvelles compétences en matière d'autorisation de véhicules et de certification relatives à la sécurité des entreprises ferroviaires et verra sa mission de supervision des règles nationales et de surveillance des autorités nationales de sécurité renforcée.

Directive Refonte (2012/34/UE) du premier paquet ferroviaire

I. Objectifs européens de la refonte du premier paquet ferroviaire

9. La refonte du premier paquet ferroviaire est avant tout une entreprise de simplification et de consolidation législative qui fusionne les 3 directives en vigueur et leurs modifications successives. Elle vise également à moderniser la législation et à résoudre certaines problématiques décisives, identifiées sur le marché au cours de la dernière décennie.

1. Objectifs généraux

10. Selon la Commission européenne, le principal objectif de la politique de l'Union européenne en matière de transports consiste à mettre en place un marché intérieur en élaborant des politiques communes visant à promouvoir un degré élevé de compétitivité et un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques. En complétant et renforçant les mesures existantes adoptées à l'échelon de l'UE dans le secteur ferroviaire, la refonte du premier paquet ferroviaire contribuera à cet objectif en facilitant l'intégration et le développement du marché ferroviaire européen. La création d'un réel marché intérieur est fondamentale pour revitaliser le secteur ferroviaire. Elle permettra d'améliorer la compétitivité des services de fret et de transport de voyageurs, ce qui augmentera leur attrait et leur part modale. Grâce à la meilleure efficacité énergétique du transport ferroviaire, un glissement de la part modale du transport routier au transport ferroviaire entraînera une réduction des émissions de CO₂ et d'autres polluants.

2. Objectifs horizontaux

11. L'objectif de simplifier, de clarifier et de moderniser le cadre réglementaire en Europe est capital pour l'action de la Commission. La simplification juridique par la consolidation et la fusion constitue le premier objectif horizontal qui sous-tend la présente refonte. Deuxièmement, la Commission estime que la clarification de certaines dispositions de la législation sur l'accès au réseau ferroviaire facilitera la transposition correcte et l'application efficace du droit de l'UE dans tous les États membres. Enfin, il est nécessaire de moderniser la législation en supprimant les dispositions obsolètes et en insérant de nouvelles dispositions qui correspondent mieux au fonctionnement du marché aujourd'hui.

3. Objectifs spécifiques (concurrence, surveillance réglementaire, investissements)

- a) L'objectif premier de la refonte consiste à assurer un financement adéquat, transparent et durable de l'infrastructure et, grâce à une meilleure prédictibilité du développement de l'infrastructure et des conditions d'accès, à faciliter les investissements des entreprises ferroviaires, à ajuster le niveau et la structure de la tarification des infrastructures, à améliorer la compétitivité des opérateurs ferroviaires par rapport aux autres modes de transport et à contribuer à l'internalisation des coûts environnementaux.
- b) La deuxième série d'objectifs consiste à éviter les distorsions de concurrence dues à l'utilisation de fonds publics dans le cadre d'activités commerciales, à empêcher les opérateurs historiques de collecter des informations commercialement sensibles et de les utiliser au détriment de leurs concurrents potentiels, à éliminer les conflits d'intérêts affectant la direction des services liés au rail, à améliorer la disponibilité de ceux-ci pour les nouveaux entrants et à rendre le marché plus transparent pour assurer une concurrence effective.
- c) En ce qui concerne le contrôle réglementaire, la refonte vise à permettre aux organismes de contrôle de mener leurs missions efficacement grâce au renforcement de leur indépendance, à une extension de leurs compétences et à l'augmentation des moyens mis à leur disposition.

II. Transposition de la refonte au niveau national

12. Selon le Gouvernement, le projet de loi destiné à transposer la directive européenne 2012/34/UE est divisé en 4 chapitres, modifiant chacun 1 texte de loi nationale.

- Le chapitre 1er de la loi en projet porte modification de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

- Le chapitre 2 de la loi en projet porte modification de la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation.
- Le chapitre 3 de la loi en projet porte modification de la loi modifiée du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire. Ce chapitre inclut également les dispositions des projets de règlements grand-ducaux relatifs à l'accréditation des centres de formation et à la reconnaissance des examinateurs et aux critères d'organisation des examens.
- Le chapitre 4 de la loi en projet porte modification de la loi du 3 août 2010 sur la régulation du marché ferroviaire.

13. Les modalités d'application des redevances de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise et les modalités d'accès aux capacités et autres services de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise, ainsi que les modalités du système d'amélioration des performances sont déléguées à un règlement grand-ducal.

14. Sur décision politique l'ensemble des dispositions relatives à la « commission administrative » ont été supprimées.

III. Prise de position de la Chambre des salariés

Remarques générales

Libéralisation à tout prix au détriment des conditions sociales et de la sécurité

15. La Chambre des salariés déplore les effets négatifs engendrés par la politique systématique de libéralisation du rail défendue au niveau européen. Notre Chambre salariale constate qu'aucune évaluation des effets de la libéralisation et plus particulièrement des effets sociaux n'a été effectuée. Or, au vu de l'évolution du cadre législatif et réglementaire applicable au secteur ferroviaire et des constats 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 est loin d'avoir atteint les objectifs escomptés :

16. En effet, l'objectif principal de la libéralisation, qui était l'ouverture des marchés aux ambitions concurrentielles outre-frontière, n'est pas 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. Au contraire, la politique menée a conduit à une réduction des effectifs et partant à une dégradation tant en termes de conditions de travail, de sécurité du travail et de l'emploi que de sécurité ferroviaire.

17. La CSL dénonce tout particulièrement le déclin progressif du rail par rapport aux autres modes de transport, notamment routier. L'objectif annoncé par la Commission européenne d'aboutir à terme à une augmentation de la part modale du rail par rapport au transport routier est loin d'être atteint, le contraire s'étant produit, le transport routier ayant connu un essor remarquable, non seulement aux dépens des conditions de travail et d'emploi mais aussi aux frais des aspirations écologiques et environnementaux.

18. Par ailleurs, l'argumentation invoquée dans l'exposé des motifs, consistant à invoquer le constat que le fret ferroviaire a décru alors que le fret routier a augmenté alors même que le transport de

marchandises gonfle sans discontinuer chaque année, n'est pas vraiment acceptable, puisque l'on ne saurait comparer ce qui n'est pas comparable : la libéralisation du rail se distingue fondamentalement de celle du transport par route pour être assise sur des prémisses différentes, les redevances à payer pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire n'étant pas de mise pour le transport par route.

19. Afin d'harmoniser les conditions de concurrence entre les différents modes de transport, il est de l'avis de la CSL absolument nécessaire d'internaliser les coûts externes imputable à chaque mode de transport.

20. Dans ce même ordre d'idées et afin de combattre le dumping social, la CSL plaide pour l'amélioration et pour le contrôle efficace des conditions sociales dans le secteur des transports.

21. La CSL se prononce de manière générale contre l'affaiblissement conséquent des entreprises ferroviaires « historiques » par leur déstructuration et continue à s'opposer 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.

22. A ce titre, la CSL conteste surtout les amputations successives des compétences nationales et notamment la remise en cause du pouvoir décisionnel au niveau des Etats membres. En effet, l'ingérence européenne aboutit à un déni de toute marge de manœuvre au niveau national, ce qui aboutit à terme à une remise en cause totale du service public dans le cadre du transport par rail.

23. Comme la libéralisation préconisée par le droit communautaire a emporté et continue à opérer 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 réellement contreproductifs consistant dans le risque imminent, voire même incontournable 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.

24. Comme le présent paquet refonte s'inscrit dans la logique générale des opérations d'ouverture totale du marché ferroviaire à la concurrence et que la plupart des dispositions comprises dans le présent texte sont d'ores et déjà mises en application, la CSL se doit de réitérer ses remarques transversales formulées à l'occasion des 4 paquets ferroviaires, qui sont et qui restent d'actualité :

La responsabilité publique dans la politique des transports ferroviaires

25. La refonte du premier paquet ferroviaire constitue de l'avis de la Chambre des salariés une attaque contestable contre les entreprises ferroviaires historiques, dont la disparition programmée ne se justifie aucunement, alors que ce sont elles qui assurent le meilleur service, font preuve de performances acquises en termes de sécurité et de préservation des conditions sociales.

26. De l'avis de la CSL le transport ferroviaire devra rester une politique à prédominance publique, basée sur des principes communs tels que : universalité et égalité d'accès, continuité, sécurité, adaptabilité, qualité, efficacité, accessibilité tarifaire, transparence, protection des groupes sociaux défavorisés, protection des usagers, des consommateurs et de l'environnement, participation des citoyens.

27. Il y a lieu de mettre davantage la priorité sur les préoccupations du développement durable en termes d'infrastructures en vue de maintenir le niveau des offres du transport en commun, axées principalement sur la qualité des services offerts et rendus.

28. La libéralisation du secteur du transport national de voyageurs et partant l'ouverture totale du marché ferroviaire aux règles de jeu de la libre concurrence risque d'avoir pour effet de remplacer des monopoles uniques et publics par un vaste groupe de quasi-monopoles privés.

29. De même, l'interopérabilité des systèmes ferroviaires en Europe pourrait être plus facile à réaliser par la coopération entre entreprises ferroviaires au lieu de risquer d'être soumise à des actes de concurrence déloyale.

30. La CSL note que la Chambre des députés a également partagé cette opinion et a invité le parlement luxembourgeois à mettre un frein à l'ultralibéralisme de la Commission européenne. En effet, dans son avis motivé sur la refonte du 1^{er} paquet ferroviaire on pouvait en effet lire : *« La promotion et le développement de services de transport en nombre suffisant, sûrs et de qualité incombent de l'avis de la Chambre aux Etats-membres. Dans cet ordre d'idées, les autorités nationales fixent les objectifs en matière de mobilité et d'aménagement du territoire qui visent notamment une amélioration de la qualité de vie des résidents et des usagers transfrontaliers, le développement économique du pays et finalement la protection de l'environnement. Ces objectifs impliquent la mobilisation de moyens financiers et la mise en place d'un cadre cohérent pour le développement du service public de transport de voyageurs par chemins de fer et par route au niveau national. Dans ce même ordre d'idées, les autorités nationales définissent l'offre des services qui comprennent notamment les relations ferroviaires et routières à desservir, les circulations et les arrêts, les fréquences, la tarification, l'accueil, l'information et la qualité de service tout court. »*

Le revers de la médaille en cas d'ouverture à la concurrence : impact sur l'offre et la qualité des services, sur les prix et les budgets publics

31. Les promesses de l'ouverture du marché, à savoir le renforcement de l'efficacité, la baisse des coûts et l'amélioration de la qualité des services ne sont pas corroborés par la réalité. Au contraire, les effets néfastes de la libéralisation des services publics concernant notamment les services de transport ferroviaire entraînent :

- une concurrence aux dépens de la qualité, mettant par ailleurs en cause la fiabilité du service et où les perdants finaux sont les usagers et les salariés,
- un dumping social à la place d'emplois de qualité,
- un impact négatif sur la sécurité alors que la priorité est la recherche du lucre en lieu et place des réinvestissements dans le renouvellement du matériel roulant,
- l'émergence d'une emprise de multinationales privées sacrifiant les investissements sur l'autel du profit de leurs actionnaires,
- l'implication du budget étatique au secours des secteurs et lignes moins rentables délaissés par le secteur privé ce qui engendre des dépenses publiques à charge du contribuable,
- une fragmentation des services avec l'instauration de nouvelles politiques des prix au détriment du niveau de prix abordable au bénéfice des usagers finaux.

32. Le Conseil économique et social luxembourgeois (CES) a estimé que dans les décisions à prendre, l'Etat doit se laisser guider par des considérations d'efficacité économique et prendre en compte des critères axés sur l'emploi, la sécurité du service et au-delà, en général, la qualité du service et la satisfaction des usagers, l'objectif ultime étant d'atteindre et d'accroître le bien-être économique et social.

33. Dans le domaine des transports, selon le CES, le rôle social de l'Etat est d'améliorer le cadre de vie des habitants du Luxembourg et de ceux qui s'y rendent pour travailler.

34. Dans une optique de développement durable, il s'agit de favoriser les moyens de transport qui sont respectueux de l'environnement, qui offrent un bon rapport qualité/prix aux usagers et qui permettent d'effectuer le trajet souhaité dans un laps de temps optimal.

35. Le rendement financier d'un moyen de transport ne doit pas être la seule préoccupation, mais il convient d'analyser l'apport de l'infrastructure à l'économie en général et à la qualité de vie.

36. Le CES recommande ainsi de favoriser les moyens de transport en commun respectueux de l'environnement, qui offrent un bon rapport qualité/prix et un service optimal aux usagers, le tout dans une optique de développement durable.

Conséquences sociales de l'ouverture des marchés ferroviaires

37. La libre concurrence basée sur un processus d'appel d'offres générera une politique de réduction des effectifs et de recrutement à court terme ce qui risque d'augmenter l'insécurité et la précarité de l'emploi par le recours à des contrats atypiques (intérimaires, contrats à durée déterminée) à l'externalisation et à la sous-traitance.

38. L'émergence d'une main d'œuvre à deux vitesses dans le secteur ferroviaire est partant inévitable alors que les salariés des entreprises privées travaillent souvent à des conditions sociales moins favorables que les salariés engagés auprès des entreprises historiques nationales.

39. La limitation des coûts liés à la politique des ressources humaines sera inéluctablement associée à une réduction des investissements dans la formation, la santé et la sécurité au travail. S'y rajoutent des risques d'augmentation du non-respect des règles régissant le temps de travail/de conduite/de repos et des conséquences psychosociales y rattachées en raison de l'intensité de la charge et des pressions de travail.

40. Est encore à craindre un phénomène de déqualification du personnel de bord (conducteurs, accompagnateurs de train) qui emporte la suppression de responsabilités opérationnelles, y compris celles liées à la sécurité, ce qui se répercute sur la qualité des services. Sera encore plus particulièrement mise en cause la sécurité des voyageurs du fait que ce personnel déqualifié dispose de moins de compétences pour assurer la sécurité des usagers en cas d'accidents, d'incidents ou de situations dangereuses.

41. La Chambre des salariés déplore vivement que tout au long du processus de libéralisation du rail, et plus particulièrement lors des discussions relatives au 4^e paquet ferroviaire, les aspects sociaux restent malheureusement toujours en retrait.

Poursuite de la séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation

42. A terme, la Commission européenne veut imposer une séparation complète (indépendance juridique, organisationnelle et décisionnelle) entre les gestionnaires des infrastructures et les opérateurs ferroviaires.

43. Or, de l'avis de la Chambre des salariés, un système de chemin de fer intégré est une garantie de sécurité et de qualité avec une responsabilité globale du système réseau/matériel roulant. Un système de séparation totale, en revanche, emporte la fragmentation du secteur par la création de nouvelles structures, ce qui emporte, outre le coût financier, aussi de nouveaux risques.

44. La Chambre des députés a également soulevé dans son avis motivé relatif à la refonte du premier paquet ferroviaire que « ces exigences sont disproportionnées face à la poursuite de l'objectif d'un accès non discriminatoire à ces installations de service et mettent en péril les structures et activités actuelles alors qu'elles répondent à un besoin et ont donné entière satisfaction dans un pays de petite taille qu'est le Luxembourg.

Par ailleurs, elles ne sont pas compatibles avec le principe de subsidiarité, car la législation nationale prescrit déjà aujourd'hui aux termes d'un règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 qu'en leur qualité de gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, « les CFL s'engagent à exercer ce rôle dans le respect de la réglementation européenne ainsi que des critères d'indépendance y prévalant, afin de garantir un accès équitable et non-discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire et d'assurer l'utilisation optimale de celle-ci. » L'Union ne devra en effet agir que si les objectifs ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres (critère de la nécessité) et s'ils peuvent être mieux réalisés par l'Union (critère de la valeur ajoutée ou efficacité comparée).

Nul besoin dès lors d'imposer cette indépendance juridique, organisationnelle et décisionnelle, exigence qui ne se retrouve même pas dans d'autres secteurs autrement plus libéralisés, à savoir celui de l'aviation, et qui mènerait d'ailleurs à une restriction de la liberté du commerce. Or, l'article 11 de la Constitution dispose en son paragraphe (6) que : « La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.» La Constitution garantit donc la liberté du commerce, sauf les restrictions établies par la loi. Ces restrictions étant l'exception, elles sont, d'après le tribunal administratif, d'interprétation stricte. »

Remarques ponctuelles quant au projet de loi transposant la refonte en droit national

Formation

45. La loi modifiée du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire inclut désormais l'ensemble des dispositions relatives au cadre réglementaire relatif à l'accréditation des centres de formation et à la reconnaissance des examinateurs vérifiant les compétences professionnelles du personnel affecté à des tâches de sécurité et aux critères relatifs à l'organisation des examens. En vertu de ces dispositions, sur autorisation du ministre ayant dans ses attributions le droit d'établissement, tout centre de formation peut obtenir l'accréditation pour fournir des services de formation.

46. Or actuellement, il existe un seul centre de formation qui dispense les formations requises en vertu des besoins particuliers du personnel et ce en notamment en fonction de l'affectation des salariés concernés, les uns employés auprès de l'entreprise ferroviaire pex en tant que mécaniciens, les autres travaillant pour le gestionnaire des infrastructures. L'ouverture recherchée consistant à permettre la mise en œuvre de ladite formation à d'autres prestataires risque de s'opérer de nouveau aux dépens

tant de la qualité desdites formations au vu des particularités spécifiques applicables aux besoins fort divergents des différentes catégories de main d'œuvre, mais surtout de la sécurité, qui devrait néanmoins rester la première et l'unique priorité. La CSL réitère dans ce contexte ses préoccupations ayant trait au risque d'outsourcing, par le transfert cette fois du volet de la formation en matière de transport ferroviaire à des prestataires extérieurs.

47. Le projet de loi qui intègre encore dans la loi modifiée du 22 juillet 2009 les dispositions relatives à la reconnaissance des examinateurs, dont notamment l'obligation pour l'examineur d'opérer l'évaluation des compétences professionnelles des postulants en évitant tout conflit d'intérêt vis-à-vis de tous les postulants. Concernant cette tenue de l'examen en toute impartialité, notre chambre professionnelle préconise d'entériner et de consacrer dans le texte de la future loi la pratique actuelle consistant à permettre la présence aux examens d'un observateur neutre, notamment d'un délégué du personnel.

Régulateur-ILR

48. La Chambre des salariés réitère ses contestations par rapport à l'ingérence démesurée du régulateur dans l'organisation des entreprises ferroviaires et continue à préconiser que les fonctions du régulateur doivent impérativement être encadrées pour être strictement limitées. A ce titre, il est indispensable de rappeler la nécessité de veiller à la préservation du noyau dur du service public ferroviaire national, concept nécessitant une large intervention de la puissance publique et une panoplie de moyens d'action à confier au pouvoir politique, qui ne saurait complètement se décharger sur une instance de régulation. Les personnes chargées du traitement des dossiers en cause n'ont pas nécessairement acquis leur expérience dans le domaine du transport ferroviaire et ont le cas échéant un statut différent comme faisant partie d'un établissement public.

49. De l'avis de la Chambre des salariés l'intervention des autorités nationales compétentes devra être assurée tant en matière d'attribution des capacités d'infrastructure que par rapport à la tarification : il convient à ce titre de dénoncer et de réprouber la pratique récurrente consistant dans l'achat par des entreprises privées (ne disposant pas de licences) de sillons pour les revendre à des prix de surenchère (spéculation) aux entreprises ferroviaires. Ces parties de l'infrastructure ne sont plus prévisibles ni disponibles, ce qui empêche, au détriment de la qualité du service à assurer aux voyageurs, une correcte planification et répartition des capacités disponibles.

50. Par ailleurs, l'extension de l'intervention et des missions confiées au régulateur, notamment en matière d'analyse économique, amplifie considérablement l'investissement réglementaire tout en augmentant les contraintes administratives de sorte à alourdir le système et à entraver davantage une bonne exploitation ferroviaire en la soumettant à des coûts supplémentaires.

Fonds du Rail

51. Comme sont imputés toutes sortes de frais et dépenses sur le Fonds du Rail, il importe d'en garantir la plus grande transparence possible par la ventilation claire et détaillée des différents postes en cause.

Commentaire d'articles particuliers du projet de loi

1. L'article 5 du texte coordonné de la loi relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire continue à prévoir le recours à des contrats de travail à durée déterminée en vue de la réalisation du programme d'investissement ferroviaire et des raccordements ferroviaires transfrontaliers. Or, notre chambre professionnelle est d'avis que cette disposition résulte d'une volonté politique du

passé, mais que dorénavant le gestionnaire de l'infrastructure devrait pouvoir être doté des compétences suffisantes et nécessaires pour ne plus devoir recourir à ce type de contrat précaire.

2. En vertu de l'article 7 du projet de loi, le futur article 6 de la loi relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire prévoit l'établissement d'un contrat de gestion entre l'Etat et les CFL d'une durée minimale de cinq ans. Cette durée, même si elle est stipulée en minimum, risque de s'avérer assez courte pour mettre en œuvre une stratégie durable en termes de politique du personnel ou en ce qui concerne les l'implantation et le suivi des investissements engagés.
3. Face aux nouvelles dispositions prévues à l'article 18 du projet de loi consacrant à l'article 14bis de la loi relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire des incitations à charge du gestionnaire de l'infrastructure à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès, il convient de veiller à ce que dans la pratique les exigences en matière de sécurité ne restent pas en retrait par rapport à cette politique de réduction des coûts. Au contraire, il faut garantir une primauté impérative de la sécurité, d'un niveau élevé, sur toute sorte de politique de réduction des coûts de l'infrastructure.
4. Concernant l'article 20 du projet de loi et notamment les nouveaux paragraphes insérés dans la loi sur la gestion des infrastructures concernant plus particulièrement le : plan de renforcement des capacités , la CSL estime qu'il importe d'anticiper le plus possible et de ne pas attendre la saturation des infrastructures, mais d'agir le plus tôt possible. Dans ce contexte, la prompte réalisation, dans les meilleurs délais possibles, de l'ensemble des projets répertoriés dans la liste du texte coordonné évitera une dégradation de la situation en termes de saturation de l'infrastructure.
5. En vertu de l'article 25 du projet de loi, le gestionnaire de l'infrastructure doit désormais adopter un plan d'entreprise dont le but est d'assurer une utilisation, une mise à disposition et un développement optimaux et efficaces de l'infrastructure, tout en permettant d'atteindre l'équilibre financier et en prévoyant les moyens nécessaires pour réaliser ces objectifs. Concernant ce plan d'entreprise à adopter par le gestionnaire, incluant notamment toutes sortes de mesures de financement, la Chambre des salariés suggère d'y associer explicitement les partenaires sociaux afin d'aboutir dans le dialogue et en toute transparence à des solutions communes.
6. A l'article 58 du projet, dans l'optique d'une meilleure prévention des accidents ferroviaires, la CSL demande de rajouter et de mentionner explicitement la notion de « *presque accident* », concept incitant le personnel à dénoncer ce genre d'événement, sans risque d'être sanctionné.
7. Concernant à l'article 61 du projet de loi (aux points 5 et 16.) les concepts de « tâches de sécurité » et « fonctions de sécurité », la CSL préconiserait l'adoption par l'Administration des Chemins d'une définition plus précise de ces notions.
8. Quant à l'obligation imposée à l'Administration des Chemins de Fer de tenir, mettre à jour et adapter le registre des cartes de légitimation et des lettres de légitimation (art 61 du projet, article 4 modifié de la Loi modifiée du 22 juillet 2009), la CSL demande à rajouter explicitement au point 18 un registre des licences des conducteurs de trains opérant au niveau international et/ou européen.

Commentaires relatifs au projet de règlement grand-ducal transposant la refonte au niveau national

1. La stricte délimitation entre les différents activités et services accentue le risque de démantèlement de l'entreprise intégrée, notamment l'obligation d'une séparation comptable, imposant la tenue de comptes séparés pour les petites entités à l'intérieur de chaque service s'avérera compliquée et lourde en termes d'organisation et de fonctionnement :

Selon le texte européen les nouvelles dispositions au niveau de la séparation comptable sont destinées à clarifier la séparation de la comptabilité des entreprises ferroviaires, séparation nécessaire pour assurer un niveau adéquat de transparence. Elles imposent la séparation comptable entre les activités qui bénéficient d'un monopole légal et celles qui sont soumises à la concurrence. Cette mesure est destinée à empêcher que les aides d'Etat allouées à des activités déficitaires soient transférées à des activités commerciales. Elle est dès lors nécessaire pour éviter toute distorsion de concurrence.

Or, la modification au niveau de la séparation comptable et notamment le rajout demandant aux Etats membres de prévoir que cette séparation comporte des divisions organiques au sein d'une même entreprise ou que la gestion de l'infrastructure et des services de transport soit assurée par des entités distinctes comporte certains risques.

Poussée à l'extrême, cette séparation comptable, liée à une séparation organique des différentes entités, voire activités et services peut se révéler comme le moyen de procéder à l'ouverture à la concurrence des quelques domaines résiduels revenant encore au champ d'action réservé des entreprises historiques.

En effet, dans un tel scénario, cette séparation organique peut déboucher sur une véritable vague d'externalisations par la création, le cas échéant d'entités privées dont les activités peuvent éventuellement être délocalisées. L'instauration d'entités distinctes et séparées peut encore engendrer l'accès illimité à l'ensemble de ces services, même à ceux qui ne font pas nécessairement partie des facilités essentielles (notion de facilité essentielle recouvre l'ensemble des installations, détenues par une entreprise dominante, qui s'avèrent non aisément reproductibles et dont l'accès est indispensable aux tiers pour exercer leur activité sur le marché).

2. Le système d'amélioration des performances prévu à l'article 20 du projet de règlement grand-ducal se réfère aux détails prévus dans le document de référence du réseau mais reste de l'avis de la CSL un concept flou et difficilement cernable.

Conclusion

52. En conclusion, la CSL condamne les pressions incessantes de l'Union européenne pour libéraliser les services publics qui relèvent de la responsabilité nationale et demande l'arrêt du démantèlement des sociétés ferroviaires afin de sauvegarder un système ferroviaire intégré capable de répondre aux attentes de la collectivité. A ce titre, notre chambre professionnelle lance un appel aux autorités luxembourgeoises pour revoir le texte en question dans le but d'y insérer dans la mesure du possible et dans le respect du droit communautaire, au moins ponctuellement des dispositions allant au-delà de ce qui est le minimum prescrit par la directive européenne à transposer.

53. En tout état de cause, notre Chambre professionnelle revendique l'instauration d'un mécanisme de sauvegarde imposant le respect par les nouveaux entrants dans le secteur luxembourgeois du rail de l'ensemble des normes sociales faisant partie intégrante de l'acquis social du secteur, ce dans le but de préserver la main d'œuvre et le marché de l'emploi en cause.

54. Afin de parer aux effets négatifs, pour combler les lacunes et en vue de redresser dans la mesure du possible certaines failles de la libéralisation engagée, la CSL estime indispensable de procéder -tel que le sollicitent depuis longtemps les mouvements syndicaux tant au niveau national qu'euro-péen- à une analyse exhaustive de la mise en œuvre des différentes étapes de la libéralisation entamée dans le but d'en évaluer en détail les conséquences et de redresser le cas échéant les erreurs commises.

55. Au regard des remarques et critiques itérativement émises au sujet de la libéralisation du rail et reprises dans le présent avis, la Chambre des salariés désapprouve le paquet de refonte et ses projets de transposition en droit national.

Luxembourg, le 16 février 2016

Pour la Chambre des salariés,

A blue ink signature consisting of several overlapping loops and lines, appearing somewhat abstract and stylized.

Norbert TREMUTH
Directeur

A blue ink signature in a cursive script, clearly legible as 'Reding' followed by a stylized initial.

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.