

N° 8727²
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**relative à l'adaptation du montant des dépenses concernant la
loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploita-
tion des services publics d'autobus**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITÉ
ET DES TRAVAUX PUBLICS**

(2.7.2026)

La Commission se compose de : Mme Corinne CAHEN, Présidente-Rapporteur ; Mme Francine CLOSENER, M. Yves CRUCHTEN, Mme Claire DELCOURT, M. Emile EICHER, M. Félix EISCHEN, M. Paul GALLES, M. Marc GOERGEN, M. Gusty GRAAS, M. Marc HANSEN, M. Michel LEMAIRE, M. Marc LIES, Mme Mandy MINELLA, M. Meris SEHOVIC, M. Charles WEILER, Membres.

*

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 1^{er} avril 2026 par la Ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'un check de durabilité ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact « mesures législatives, réglementaires et autres ».

Le Conseil d'État a donné son avis en date du 5 mai 2026.

Lors de sa réunion du 25 juin 2026, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics (ci-après « la commission parlementaire ») a examiné le projet de loi ainsi que l'avis précité. Au cours de la même réunion, Mme Corinne Cahen a été désignée comme Rapporteur.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 2 juillet 2026.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi 8727 entend procéder à l'adaptation des dépenses liées à l'exploitation des services publics d'autobus pour un montant de 4 434 963 000 euros toutes taxes comprises et à proroger l'échéance jusqu'au 31 décembre 2038.

*

III. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Introduction et enjeux

Le projet de loi 8727 a pour objet d'autoriser le Gouvernement à procéder à l'adaptation des dépenses concernant la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus, autorisées initialement pour une enveloppe de 1 262 145 059 euros hors taxe sur la valeur ajoutée jusqu'au 15 juillet 2032.

Pour offrir aux citoyens, frontaliers et visiteurs un système de transport public de haute qualité, le gouvernement fait des investissements massifs et continus dans les infrastructures, dans l'offre et dans les ressources humaines. Dans ce contexte, le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics se dote des outils nécessaires et indispensables pour anticiper les besoins futurs en matière d'offre des réseaux et des moyens de transports publics. Les études de planification nationale PNM2035, ou encore l'enquête de mobilité Luxmobil 2025 mettent en évidence une évolution structurelle des besoins de mobilité à moyen et long terme.

Partant, le présent projet de loi s'inscrit dans la continuité de ces actions. Les projections réalisées font apparaître, à l'horizon 2035-2038, une croissance soutenue de la population, de l'emploi et des flux de déplacements : une dynamique qui se traduit par une augmentation significative de la demande envers les transports publics et par une pression accrue sur les infrastructures existantes. L'Observatoire digital de la mobilité confirme les tendances de croissance identifiées.

Dans ce contexte, le réseau d'autobus RGTR est appelé à jouer un rôle central dans la desserte du territoire et dans l'absorption de la croissance des déplacements quotidiens afin de répondre efficacement à l'augmentation démographique. Le renforcement du réseau RGTR constitue à cet égard un instrument essentiel pour soutenir le développement économique et territorial. L'offre de mobilité doit être adaptée de manière constante : les autobus, les catégories de véhicules, les itinéraires ainsi que les fréquences de desserte sont régulièrement adaptés aux besoins de la population nationale et transfrontalière.

Le renforcement du réseau d'autobus constitue ainsi un levier indispensable pour accompagner la croissance attendue de la mobilité et pour limiter les effets négatifs liés à l'augmentation du trafic individuel motorisé.

1. Exigences de qualité et de performance du réseau

Outre le besoin d'une augmentation de l'offre, les résultats de l'étude Luxmobil 2025 mettent en évidence l'importance déterminante de la qualité du service dans l'attractivité du transport public. Les éléments déterminants pour un service de qualité sont : la fréquence, la régularité, la fiabilité des temps de parcours, et la ponctualité.

Les futurs contrats de services publics à conclure entre le gouvernement et les entreprises privées d'autobus ont vocation à poursuivre les efforts déjà déployés, en prévoyant des marges de manœuvre suffisantes pour que l'État puisse adapter le réseau d'autobus aux besoins de la population. Les contrats de services publics intégreront également des exigences renforcées en matière de ponctualité et donc d'attractivité du service.

2. Confort, sécurité et sûreté renforcés

Au-delà des exigences opérationnelles, les autobus doivent faire preuve de confort, de sécurité et d'une sûreté renforcée. La configuration des autobus doit être adaptée aux besoins, et les usagers et usagères ont le droit d'exiger un certain niveau de confort.

2.1 Au niveau du constructeur

Le gouvernement vise également à réduire les accidents graves, d'améliorer la sécurité et de protéger les usagers et usagères, notamment par voie de systèmes spécialisés tels que, par exemple, l'aide au maintien de voie, l'amélioration de la vision directe ou la détection d'usagers vulnérables.

2.2 Au niveau de l'exécution des prestations

Les lignes RGTR accordent et accorderont une place centrale à l'information, à l'assistance et à la prise en charge des usagers et usagères. À cet égard, la mise en œuvre effective des droits des usagers et usagères implique nécessairement d'assurer l'information avant et pendant le voyage, même lors d'une perturbation.

Un autre aspect qualitatif concerne la sûreté des passagers et passagères ainsi que du personnel de conduite. Le trouble à l'ordre public est un sujet préoccupant dans la société d'aujourd'hui et les prestataires de services de transport public sont régulièrement confrontés à des incivilités, des agressions ou encore à des comportements mettant en péril l'exécution du transport en toute sécurité.

Des dispositifs relatifs aux configurations d'autobus ont déjà été mis en place progressivement et seront renforcés notamment par l'introduction de cabines ou parois de protection pour les conducteurs ou des caméras de vidéosurveillance avec enregistrement. Ces dispositifs ont des effets dissuasifs, et les enregistrements par les systèmes de caméras permettent en outre aux forces de l'ordre de mieux poursuivre les infractions signalées. Ces équipements auront également un impact sur les coûts relatifs à l'exploitation du réseau RGTR.

3. Accessibilité

L'autobus ne doit pas constituer un obstacle à l'utilisation des transports publics mais répondre aux exigences en matière d'accessibilité physique. Ainsi, les contrats doivent poursuivre la mise en œuvre d'autobus à plancher surbaissé ou équipés de rampes pour fauteuils roulants.

4. Aspects environnementaux

S'y ajoutent les objectifs environnementaux issus de la Directive (UE) 2019/1161 du 20 juin 2019 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie, qui impose aux États membres des quotas minimaux de véhicules propres et à faibles émissions dans les marchés publics de transport.

L'objectif national d'un transport public régional zéro émission à l'horizon 2030 constitue un levier essentiel pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques du gouvernement, inscrit, également, dans les engagements du Programme gouvernemental 2023–2028 et, notamment, dans le Cadre du Pacte Climat.

Pour atteindre ses objectifs, un renouvellement accéléré de la flotte d'autobus vers des motorisations électriques ou alternatives, nettement plus coûteuses, est donc indispensable.

Le financement du réseau des lignes d'autobus du RGTR

1. Financement actuel : Organisation et cadre juridique

L'exploitation des lignes d'autobus régulières relevant du « Régime général des transports routiers » (RGTR) est assurée par des entreprises privées dans le cadre de contrats de services publics conclus avec l'État, conformément à la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics et à son règlement d'exécution.

Pour garantir la sécurité juridique et budgétaire de ces contrats, leur financement doit être couvert par une loi dite « spéciale ».

2. Lancement de la procédure de marché public des contrats en cours

En septembre 2020, le ministère de la Mobilité et des Travaux publics a lancé un appel d'offres (marché public 2001649). Le marché était divisé en 32 lots, leurs durées d'exécution variant entre 5 et 8 ans selon les lots. L'objectif était d'assurer la continuité du service après les contrats précédents, exécutés à partir du 1^{er} janvier 2009 et venant à échéance le 31 décembre 2021.

Le calendrier du dossier de soumission prévoyait l'attribution des 32 lots au printemps 2021, et l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

3. Apparition d'obstacles juridiques

3.1 Absence de loi spéciale de financement

En avril 2021, lors du contrôle préalable des engagements financiers au moment de l'attribution des marchés en question, la direction du contrôle financier a refusé le visa, soulevant la nécessité d'une loi spéciale de financement.

Cette exigence n'avait pas été anticipée lors du lancement du marché, puisque les contrats précédents n'avaient jamais été couverts par une loi spéciale de financement. Le projet de loi 7851 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus fut déposé le 1^{er} juillet 2021 et voté et promulgué en décembre 2021.

3.2 Contentieux administratifs retardant la conclusion des contrats

Plusieurs requêtes en obtention d'un sursis à exécution et recours en annulation des décisions d'attribution et de rejet de l'État avaient été introduits à l'époque par des soumissionnaires évincés. Ces recours ont toutefois été rejetés par la 1ère chambre du Tribunal administratif, permettant ainsi la conclusion des contrats de services publics.

La date de prise d'effet des contrats en question, initialement prévue au 1er janvier 2022, fut donc reportée, et ce au 17 juillet 2022 pour 22 des 32 lots. Pour les 10 lots litigieux, les prises d'effet furent en date des 1er janvier 2023, 21 mai 2023 et 16 juillet 2023.

Nécessité de l'adaptation du montant des dépenses de la loi du 17 décembre 2021

Aujourd'hui, une adaptation du montant des dépenses de la loi du 17 décembre 2021 s'impose. Il ressort en effet que l'État doit :

- Actualiser le montant de la valeur restante à l'inflation ;
- Couvrir les dépenses restantes des contrats en cours jusqu'aux échéances ;
- Couvrir les dépenses des futurs contrats jusqu'en 2032 ;
- Couvrir les dépenses non-initialement prévues jusqu'en 2032 ;
- Couvrir les dépenses entre 2032 et 2038.

La fiche financière du projet de loi 7851 comprenait, par année, l'envergure suivante, les montants ayant été dégressifs au fur et à mesure des échéances des divers lots :

Table 1 : Répartition annuelle des montants prévus par la loi 7851 (2022-2029)

<i>Année</i>	<i>Montant à engager</i>	<i>Nombre de lots</i>
2022	198 630 757.15€	32
2023	198 630 757.15€	32
2024	198 630 757.15€	32
2025	198 630 757.15€	32
2026	198 630 757.15€	32
2027	145 722 818.23€	24
2028	86 382 732.15€	16
2029	36 885 721.94€	8
Total marché 2022 -2029	1 262 145 058.07€ arrondi à 1 262 145 059€	

In fine, suite aux amendements parlementaires et considérant la signature des contrats restants qui faisaient l'objet du recours au fond, un vide budgétaire en était la conséquence.

Les contrats issus du marché de 2020 arrivent à échéance entre mi 2027 et mi 2030, alors que la loi prévoit une enveloppe couvrant la période jusqu'au 15 juillet 2032. Aucun budget n'est donc prévu pour financer les services entre la fin des contrats actuels et juillet 2032.

Couvrir les dépenses non-initialement prévues jusqu'en 2032

Le projet de loi 8727 vise à couvrir les dépenses non-initialement prévues jusqu'en 2032. Le montant initial ne comprenait pas les coûts d'exploitation de services supplémentaires mis en place après 2021, tels que les services vers des sites industriels, des navettes ponctuelles, des services temporaires liés à des chantiers majeurs ou encore l'exploitation de deux lignes suite à la réorganisation du réseau dans le sud du pays en décembre 2025.

La présente adaptation prévoit de lever cette situation en intégrant désormais tous les services dans ses calculs.

Couvrir les dépenses entre 2032 et 2038

Les premiers contrats de services publics viennent à échéance en juillet 2027. Pour garantir la continuité du service public et permettre la conclusion des futurs contrats, il faut donc anticiper la disponibilité des fonds financiers au-delà du 15 juillet 2032.

Conclusions

Les objectifs poursuivis sont estimés comme suit :

- A) Actualisation du montant de la valeur restante au 31 décembre 2025 pour les 32 lots à l'inflation :
La valeur actualisée restante du montant de 1 300 009 409,37 euros TTC pour la loi de financement, à la situation au 31 décembre 2025, déduction faite des dépenses réalisées entre juillet 2022 et décembre 2025, est de 844 199 556 euros TTC, qui viennent en déduction des besoins supplémentaires énumérés ci-dessous ;
- B) Couverture des dépenses restantes pour les 32 lots jusqu'à leurs échéances respectives : 881 452 505 euros TTC ;
- C) Couverture des dépenses restantes jusqu'au terme de la loi, soit le 15 juillet 2032 : 1 210 851 593 euros TTC ;
- D) Couverture des dépenses non initialement prévues lors du marché 2020 pour la période de 2022 jusqu'au 15 juillet 2032 : 162 339 330 euros TTC ;
- E) Couverture des dépenses pour la période du 16 juillet 2032 au 31 décembre 2038 : 3 024 519 098 euros TTC.

En conséquence et au regard de tous les éléments qui précèdent, une adaptation du montant des dépenses de la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus est nécessaire, et ce de l'ordre de 4 434 963 000 euros TTC.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles et aux documents parlementaires.

*

IV. AVIS

Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a émis son avis le 5 mai 2026.

La Haute Corporation note que le projet de loi demande une adaptation financière qui représente près de 3 fois et demie l'enveloppe initiale, la période concernée étant prolongée de six ans. Vu l'exposé des motifs et la fiche financière, elle considère cependant nécessaire l'ajustement de l'enveloppe à l'inflation et à la couverture des dépenses restantes. Outre une reformulation du titre du projet sous référence pour l'adapter au but poursuivi du texte, le Conseil d'État n'a pas d'observations quant au fond du texte.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Dans ses considérations générales, le Conseil d'État estime qu'étant donné que le projet de loi sous rubrique ne vise pas à adapter la loi elle-même, mais à ajuster le montant des dépenses prévues par la loi précitée du 17 décembre 2021, il recommande de modifier l'intitulé en conséquence et de le formuler comme suit :

« Projet de loi relative à l'adaptation du montant des dépenses concernant la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus ».

La commission parlementaire décide de reprendre cette suggestion du Conseil d'État.

Article 1^{er}

Cet article permet au Gouvernement de procéder à une adaptation du montant des dépenses prévues par la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services réguliers de transports publics par route, afin de tenir compte de l'évolution des coûts du marché.

Ni le Conseil d'État ni la commission parlementaire ne formulent d'observations, tant sur le fond que sur la forme.

Article 2

Cet article modifie l'article 1^{er} de la loi précitée du 17 décembre 2021 afin de permettre un financement supplémentaire de l'exploitation des services réguliers de transports publics par route. À cette fin, la durée maximale de financement est prolongée de 6,5 années, jusqu'au 31 décembre 2038, afin d'assurer la couverture des futurs marchés à conclure.

Ni le Conseil d'État ni la commission parlementaire ne formulent d'observations, tant sur le fond que sur la forme.

Article 3

Cet article fixe l'enveloppe budgétaire destinée au financement supplémentaire de l'exploitation des services réguliers de transports publics par route prévu par la loi précitée du 17 décembre 2021. Il prévoit un plafond de dépenses de 4 434 963 000 euros toutes taxes comprises jusqu'au 31 décembre 2038, assorti d'une clause d'adaptation à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Il précise également que ces dépenses sont imputées au budget des dépenses courantes du Ministère de la mobilité et des travaux publics, à la section des transports publics routiers.

Ni le Conseil d'État ni la commission parlementaire ne formulent d'observations, tant sur le fond que sur la forme.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8727 dans la teneur qui suit :

*

VI. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

relative à l'adaptation du montant des dépenses concernant la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à adapter le montant des dépenses de la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus, pour couvrir les contrats en cours et nouveaux contrats à conclure en rapport avec l'objet de cette même loi.

Art. 2. L'échéance du 15 juillet 2032 est prorogée jusqu'au 31 décembre 2038.

Art. 3. Les dépenses résultant de l'adaptation du montant des dépenses visé par la loi précitée du 17 décembre 2021 ne peuvent dépasser le montant de 4 434 963 000 euros toutes taxes comprises.

Ce montant correspond à la valeur 1 036,63 au 31 décembre 2025 de la moyenne semestrielle des indices des prix à la consommation rapportée à la base 100 du 1^{er} janvier 1948. Il est adapté semestriellement aux variations du coût de la vie, en fonction de l'évolution de cette moyenne.

Les dépenses occasionnées par l'exécution du présent article sont imputées sur le crédit inscrit annuellement à la section des transports publics routiers au budget des dépenses courantes du Ministère de la mobilité et des travaux publics.

Luxembourg, le 2 juillet 2026

La Présidente-Rapporteur,
Corinne CAHEN

