



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 8124

Projet de loi relative au financement de l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés

Date de dépôt : 22-12-2022

Date de l'avis du Conseil d'État : 25-04-2023

Auteur(s) : Monsieur François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
22-12-2022	Déposé	8124/00	<u>3</u>
28-02-2023	Avis de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg (20.2.2023)	8062/01, 8124/01	<u>16</u>
25-04-2023	Avis du Conseil d'État (25.4.2023)	8124/02	<u>25</u>

8124/00

N° 8124

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative au financement de l'exploitation des services
de transports spécifiques réguliers spécialisés**

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 22.12.2022

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Mobilité et des Travaux publics et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique.— Notre Ministre de la Mobilité et des Travaux publics est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relative au financement de l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés.

Palais de Luxembourg, le 21 décembre 2022

*Le Ministre de la Mobilité
et des Transports publics,*

François BAUSCH

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à conclure des contrats pour l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés pour un montant ne pouvant dépasser 211 850 000 euros TTC, pour une période maximale de 4 ans.

Ce montant correspond à la valeur 930,37 au 1^{er} avril 2022 de la moyenne semestrielle des indices des prix à la consommation rattachés à la base 100 du 1^{er} janvier 1948. Il sera adapté semestriellement aux variations du coût de la vie.

Art. 2. Les dépenses occasionnées par l'exécution de l'article 1^{er} 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.

Art. 3. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Historique

Les services de transports spécifiques sont nés il y a plus d'un demi-siècle et reposaient à l'époque sur la loi du 16 août 1968 portant création d'un Centre de Logopédie et de Services audiométrique et orthophonique. L'organisation et le financement en incombait à l'État ; plus particulièrement, ils étaient assurés par le ministre ayant dans ses attributions les transports, conformément à l'article 18 du règlement grand-ducal du 15 février 1969 concernant l'organisation et le fonctionnement du centre de logopédie pris en exécution de cette loi. Avec le vote de la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée, les communes et associations concernées étaient tenues de supporter l'intégralité des charges financières résultant desdits transports. Ce n'est qu'à partir de 1976 que l'État est revenu sur cette décision en mettant à charge du Ministère des transports également le financement de ces transports, qui se chiffrait à l'époque à 8 millions de francs luxembourgeois¹. Ils étaient appelés communément « transports de l'éducation différenciée » ou encore « transports EDIFF ». Jusqu'en 2015, les contrats de concession pour l'exploitation ont toujours été conclus par voie d'attribution directe, suite aux négociations de gré à gré avec différentes entreprises privées d'autobus ou de taxis.

Avec l'entrée en vigueur des contrats d'exploitation en 2015, le transport fut dénommé « Transport Complémentaire d'Accessibilité pour Personnes À Besoins Spécifiques » (CAPABS). Il trouve actuellement sa base légale, pour une partie, dans la loi du 20 juillet 2018 portant création de Centres de compétences en psychopédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire (articles 9 et 30) pour ce qui est du transport d'élèves scolarisés. Cependant, en ce qui concerne les transports assurés en faveur de salariés handicapés vers leur lieu de travail ou vers les ateliers protégés, ou les transports de personnes à besoins spécifiques vers des structures spécialisées, thérapeutiques ou de soins, aucune disposition légale ou réglementaire ne se prononce actuellement sur l'organisation et la prise en charge financière d'un tel transport. Afin d'y remédier, un projet de loi sur les transports spécifiques a été déposé en date du 12 mai 2022 (doc. parl. 8005).

L'État et plus particulièrement donc le département en charge des transports a ainsi, depuis des décennies, organisé et financé ces transports spécifiques, ceci sur base de contrats d'exploitation conclus avec des entreprises privées. Jusqu'ici, il n'y avait jamais eu de loi de financement à cet égard.

La gestion opérationnelle

Aujourd'hui, entre 1.600 et 1.700 courses sont assurées tous les jours en périodes scolaires pour transporter les bénéficiaires de ces transports vers leur établissement scolaire, de formation, d'apprentissage, de travail, ou encore pour être encadrés dans la mesure où leur handicap ou besoin spécifique le requiert.

¹ source: rapport d'activité MDDI 2010

L'exécution des transports est majoritairement effectuée à l'aide de minibus, qui disposent d'un maximum de 9 places assises (conducteur compris), mais également d'autobus plus grands et pouvant transporter plus de 30 personnes et intégrer et fixer jusqu'à 9 chaises roulantes ; la base de données compte plus de 500 véhicules. Dans un souci de gestion efficace des ressources (matériel roulant et personnel de conduite), l'organisation comprenait toujours une planification par trajets qui sont préalablement déterminés (lignes), pour pouvoir regrouper plusieurs bénéficiaires. De manière générale, les bénéficiaires à transporter vers les différents centres et structures ne sont pas mélangés dans un véhicule. Cette organisation est assurée par l'ATP conformément à la loi du 5 février 2021 sur les transports publics.

Jusqu'à la fin de l'année scolaire 2021/22, la planification concrète des lignes était effectuée par les exploitants. Fin 2022, un logiciel de planification est mis en place par l'État, afin de permettre à l'administration compétente de mieux gérer les activités. Les centres et structures desservies, ainsi que les prestataires de transport, sont connectés à ce logiciel. Le développement de toutes les fonctionnalités n'a pas encore été achevé pour la rentrée mais leur finalisation va permettre un meilleur suivi de l'exploitation dans le futur.

Les contrats d'exploitation actuels

Après des décennies de contrats résultant d'attributions directes, et suite à l'annulation d'une procédure ouverte menée en 2014 alors qu'il s'avérait que la soumission n'avait donné aucun résultat satisfaisant², les contrats actuels avaient été conclus par marché négocié avec effet en 2015. Deux exploitants exécutent actuellement ce service de transport, dont une société coopérative qui regroupe 16 entreprises de transports privées en sous-traitance. L'échéance des contrats est fin 2023.

En 2021 les dépenses étaient de l'ordre de 39.826.507,92 €, supportés par l'article budgétaire 20.7.34.091.

La méthodologie actuelle des contrats d'exploitation prévoit

- un forfait de prise en charge par course d'autobus,
- auquel s'ajoutent un prix au kilomètre parcouru, déterminé suivant la catégorie de bus à utiliser par l'exploitant (4 différentes catégories classées suivant les dimensions et du nombre de places du véhicule).

Cette méthodologie ne permet pas de distinguer entre frais ayant trait aux salaires, aux frais fixes ou encore aux frais consommables. Pour le nouveau marché, il est probable que le mode de rémunération tel qu'il est connu aujourd'hui va être adapté afin de mieux distinguer entre les dépenses liées à l'exploitation opérationnelle et celles variant en fonction de l'évolution économique.

Au vu de l'envergure du marché, le présent projet a pour objet de satisfaire aux exigences de l'article 99 de la Constitution qui exige une loi spéciale pour tout engagement financier dépassant le seuil tel que déterminé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Il est destiné à autoriser le ministre à conclure les contrats visés et à en supporter le coût de l'exploitation.

Un nouveau marché à conclure suivant la législation sur les marchés publics est en cours de préparation. Le début visé pour l'exploitation est début 2024 et la durée prévue pour ce marché est de 4 années.

Volumes actuels

Le nombre de centres et structures desservis n'est pas constant ; en septembre 2022, il était de 189, dont 40 lycées et écoles fondamentales, et 33 établissements situés à l'étranger (Belgique : Arlon, St. Vith, Bastogne, Virton ; Allemagne : Saarburg, Welschbillig). Le nombre peut augmenter en fonction d'agréments nouvellement établis en faveur de structures spécialisées, conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite (loi ASFT), et délivrés par un des ministres en charge de la famille, du travail ou de la santé, respectivement ; ou encore par l'inclusion scolaire ou l'orientation d'enfants

² en vertu de l'article 91 1) et 2) du règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

vers des établissements spécialisés à l'étranger. Ainsi, en octobre 2022, se sont ajoutés 7 autres lycées et écoles fondamentales et 2 sites à l'étranger (Heidelberg et Alten-Buseck), portant le nombre de centres desservis à 198.

Il est à noter que les transports vers l'étranger ne sont pris en charge que lorsqu'une commission d'inclusion en décide en raison des besoins spécifiques de l'enfant. Le transport d'enfants pour lesquels les parents préfèrent la fréquentation d'une structure non luxembourgeoise pour des raisons personnelles, n'est pas pris en charge par l'ATP.

En été 2022, la base de données des bénéficiaires de ces transports spécifiques réguliers spécialisés avait été mise à jour. Ainsi à la rentrée scolaire de septembre 2022, elle comptait au total 4.235 personnes ; ce nombre correspond aux comptes créés dans la base de données, mais pas nécessairement au nombre de personnes recourant chaque jour au transport, puisqu'il varie chaque jour ou de semaine en semaine. Le nombre de bénéficiaires actifs, c.à.d. ayant au moins eu un trajet effectué, est actuellement de 2.863.

À titre d'illustration, au cours de la semaine du 19 au 25 septembre (une semaine d'école), 2.110 personnes distinctes ont effectué un ou plusieurs trajets, tandis qu'au cours de la semaine du 5 au 11 septembre 2022 (une semaine de vacances scolaires), 1.107 personnes distinctes ont effectué un ou plusieurs trajets. En termes de trajets conclus, cela représente 14.782 unités (19-25.9.) contre 7.681 unités (5-11.9.).

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}

L'Administration des transports publics est en cours de préparation d'une procédure suivant la législation sur les marchés publics conformément au Livre II de la loi sur les marchés publics.

Le marché, et les contrats y résultant, contient une charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice et qui dépasse le seuil de 40 millions d'euros ce qui requiert par conséquent une loi spéciale de financement.

Le plafond résulte des analyses effectuées par les services de l'Administration des transports publics et telles que présentées dans la fiche financière.

Malgré qu'il est prévu de conclure un marché pour 4 ans à partir du 1.1.2024, il a été jugé opportun de garder une marge de manœuvre, non pas sur la durée des contrats d'exploitation, mais sur la durée globale pour laquelle l'enveloppe budgétaire est sollicitée ; cette marge peut être utile par exemple en cas du report de la signature des contrats lié à des recours judiciaires.

Ad article 2

L'article précise que les dépenses occasionnées par l'exécution de l'article 1^{er} sont imputées au budget des dépenses courantes du Ministère de la mobilité et des travaux publics, à la section des transports publics routiers.

Ad article 3

L'article prévoit l'entrée en vigueur de la loi au jour de sa publication.

*

FICHE FINANCIERE

Il est difficile de déterminer avec exactitude le coût de l'exploitation pour la durée des nouveaux contrats à conclure, pour plusieurs raisons.

L'Administration des Transports publics (ATP) est tributaire des demandes de transport qui lui parviennent de la part des établissements en faveur des personnes y encadrées. Il n'y a qu'une minorité de personnes comme les personnes ayant le statut de salarié handicapé et embauchés sur le marché ordinaire du travail, ou encore des étudiants universitaires, qui en font la demande directe auprès de l'ATP.

Les projections sont effectuées sous réserve puisque l'ATP n'a pas, ou seulement très peu, d'influence sur le volume des prestations à assurer ; ne peuvent être déterminés avec précision ni le nombre de personnes à transporter, ni les origines et destinations des transports car dans la majorité des cas les bénéficiaires n'ont pas le choix de l'établissement à fréquenter. Les prévisions ne peuvent pas se baser sur un coût kilométrique par personne transportée, parce qu'il peut facilement se multiplier en raison des circonstances géographiques ou encore en fonction de l'horaire du transport nécessité. Ainsi, par exemple, si 4 enfants doivent rejoindre un même centre de compétences, il se peut qu'ils peuvent être transportés ensemble sur une même ligne de bus lorsque leurs domiciles respectifs sont relativement rapprochés et/ou se trouvent sur un itinéraire plus ou moins favorable pour rejoindre ensemble leur établissement, sans de trop grands détours ; par contre, lorsque ces 4 personnes habitent dans tous les azimuts, il faudra mettre en service 4 bus différents, multipliant le coût kilométrique par personne par 4.

Afin d'estimer l'envergure de l'enveloppe budgétaire pour les prochains contrats d'exploitation, l'ATP s'est basée essentiellement sur les coûts d'exploitation du premier semestre 2022 et l'évolution par rapport à l'année précédente. Au moment des calculs, les factures et rapports sont en effet disponibles jusqu'au mois de juin 2022 inclus, les autres mois n'étant pas encore clôturés. Le coût se présente comme ceci :

Tableau 1 : Dépenses liées au contrat actuel au 1^{er} semestre 2022 :

Période (dépenses) :	2021	2022	Variation en %
Janvier	3.386.707,08	4.264.798,52	26,9%
Février	2.957.124,13	3.562.874,10	20,5%
Mars	4.174.647,49	4.831.927,04	15,7%
Avril	2.998.924,43	3.192.349,03	6,4%
Mai	3.244.774,96	4.017.290,83	23,8%
Juin	4.055.714,29	4.459.962,76	10,0%
Total	20.817.892,38	24.362.100,34	17,02%

Les variations entre 2021 et 2022 pour une période similaire, c.à-d. le 1^{er} semestre de l'exercice, a été de +9,63% en ce qui concerne le nombre de kilomètres, et de +17% en ce qui concerne le coût.

En considérant un taux de variation moyen constant de 17%, une estimation a ensuite été effectuée pour évaluer le coût pour le 2^e semestre de l'exercice 2022 voire le coût global pour l'exercice 2022 :

Tableau 2 : Projection des dépenses au 2^e semestre 2022 :

Période (dépenses) :	2021	2022 (Estimation)	Variation en % (supposée)
Juillet	2.899.877,95	3.392.857,20	17%
Août	1.638.411,65	1.916.941,63	17%
Septembre	3.249.788,37	3.802.252,39	17%
Octobre	4.373.347,13	5.116.816,14	17%
Novembre	3.903.689,70	4.567.316,95	17%
Décembre	2.943.492,82	3.443.886,60	17%
Total	19.008.607,62	22.240.070,92	

Tableau 3 : Evolution des kilomètres des dernières années :

Période (km) :	2020	2021	Δ en %	2022	Δ en %
km 01-06		4.028.638		4.416.558	
km 07-12		3.620.702		3.968.289*	
total kilomètres	6.104.144	7.649.340	+25,31%	8.384.847*	+9,63%
coût 01-06		20.817.892,38		24.362.100,34	+17,02%
coût 07-12				22.981.552,09*	
coût €	36.323.252,34	39.826.501,95		47.343.652,43*	

(* les chiffres en italique constituent une estimation)

Selon cette estimation, le coût pour l'exercice 2022 s'élèverait donc à 24.362.100,34 (1^{er} semestre) + 22.981.552,09 (2^e semestre =) environ 47.344.000 €. Ils dépassent les montants tels qu'ils avaient été retenus pour le projet de budget de 2023 pour la raison que des chiffres plus récents ont été disponibles et ont servi à actualiser les projections.

À l'instar de ce qui est indiqué dans l'exposé des motifs, il est visé une durée du marché de 4 années. Il a été tenu compte de l'hypothèse d'une progression constante de +2,5% en volume kilométrique par année à partir de 2023, ainsi que de l'évolution de l'indice des prix à la consommation telles qu'estimées par le STATEC en septembre 2022, afin d'évaluer l'envergure financière du marché.

Tableau 4 : Kilomètres parcourus et projection des kilomètres des prochaines années :

Année	km	Δ en %	Remarques
2019	7.462.621		
2020	6.104.144	-18,20%	effet covid
2021	7.649.340	25,31%	
2022	8.384.847	9,62%	estimation
2023	8.594.468	2,50%	Hypothèse croissance de 2,5 par an
2024	8.809.330	2,50%	Hypothèse croissance de 2,5 par an
2025	9 029 563	2,50%	Hypothèse croissance de 2,5 par an
2026	9 255 302	2,50%	Hypothèse croissance de 2,5 par an
2027	9 486 685	2,50%	Hypothèse croissance de 2,5 par an

Tableau 5 : Projection des dépenses :

	Programme pluriannuel voté (2022-2025)	Projet de budget 2023	Programme pluriannuel ajusté (non indexé mais avec progression de 2,5% par année)	Evolution de l'indice des prix à la consommation (1)	Programme pluriannuel ajusté (indexé)
2023 (non inclus dans le marché)	37.000.000	43.372.000	49.772.903	2,80%	51.166.544
2024	37.500.000	45.506.000	51.017.226	2,50%	53.721.139
2025	37.500.000	47.290.000	52.292.656	1,50%	55.848.557
2026		49.238.000	53.599.973	1,70%	58.155.970
2027			54.939.972	1,50%	60.433.969
Valeur estimée du marché TTC (2024-2027):			211.849.826 Arrondi à 211.850.000		

(1): Source STATEC, prévisions de l'inflation 09/2022 pour 2023-2026. 2027 : estimation ATP.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi relative au financement de l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés
Ministère initiateur :	Ministère de la Mobilité et des Travaux publics
Auteur(s) :	Administration des transports publics Annick Trmata
Téléphone :	2465-2411
Courriel :	annick.trmata@atp.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Loi spéciale en vue du financement des services de transports visés
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	
Date :	15/11/2022

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non

Si oui, laquelle/lesquelles :

Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :

– Entreprises/Professions libérales : Oui Non

– Citoyens : Oui Non

– Administrations : Oui Non

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.³
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
Remarques/Observations :
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
Remarques/Observations :
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
Remarques/Observations :
6. Le projet contient-il une charge administrative⁴ pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
Si oui, quel est le coût administratif⁵ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁶ ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
– une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
– des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
– le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?

³ N.a. : non applicable.

⁴ Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

⁵ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

⁶ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
- b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
- Si oui, lequel ?
- Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez pourquoi :
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁷ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁸ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁷ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁸ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8062/01, 8124/01

N° 8062¹

N° 8124¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative au financement de l'exploitation
des transports scolaires par autobus**

PROJET DE LOI

**relative au financement de l'exploitation des services
de transports spécifiques réguliers spécialisés**

* * *

AVIS DE L'AUTORITE DE LA CONCURRENCE DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

(20.2.2023)

1. CONTEXTE GENERAL

Aux termes de l'article 64 de la loi du 30 novembre 2022 relative à la concurrence (ci-après : la « loi du 30 novembre 2022 »), l'Autorité de la concurrence (ci-après : l'« Autorité ») détient une mission consultative, libellée de la manière suivante :

« Art. 64. Missions consultatives

(1) *L'Autorité émet un avis, de son initiative ou à la demande d'un ministre, sur toute question concernant le droit de la concurrence.*

(2) *L'Autorité est obligatoirement demandée en son avis pour tout projet de loi ou de règlement :*

1° *portant modification ou application de la loi ;*

2° *portant transposition ou exécution d'un instrument supranational touchant à des questions de concurrence ;*

3° *instituant un régime nouveau ayant directement pour effet de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives, d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente.*

(3) *L'Autorité est obligatoirement consultée sur toute action judiciaire intentée par ou contre l'État ainsi que lorsque l'État intervient dans une procédure devant les juridictions de l'Union européenne ou de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droit de la concurrence.*

(4) *Les dispositions du présent article sont sans préjudice de consultations de l'Autorité prévues par d'autres lois ou règlements. »*

Dans la mesure où les deux projets de loi traitent tous deux du financement de marchés publics de transport, l'Autorité émet un avis unique sur les deux projets.

L'Autorité se saisit de sa mission consultative au regard des dispositions des deux projets de loi. D'une part, celui qui vise à attribuer un contrat de concession d'exploitation de transport scolaire par

autobus à une entreprise exploitante. D'autre part, celui qui vise à attribuer un contrat de concession d'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés.

*

**2. PROJET DE LOI N°8062
relative au financement de l'exploitation des transports scolaires par autobus et Projet de loi n°8124
relative au financement de l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés**

2.1 Objet des projets de loi

Selon son exposé des motifs, le projet de loi n°8062 a pour objectif d'établir un cadre légal pour la prise en charge financière de l'exploitation des services réguliers spécialisés de transports scolaires par route à destination des campus et des établissements scolaires.

Selon son exposé des motifs, le projet de loi n°8124 a quant à lui pour objectif d'établir un cadre légal pour la prise en charge financière de l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés.

2.2 Commentaires de l'Autorité

Les deux projets de loi rappellent que les contrats régissant l'exploitation de ce type de transports ont toujours été des contrats de concession conclus par voie d'attribution directe et à la suite de négociations de gré à gré entre l'Etat et les exploitants.

Le commentaire de l'article 1^{er} des deux projets de loi précise également que la loi visera à financer des contrats qui seront passés selon la procédure de marchés publics et conformément à la législation sur les marchés publics.

L'Autorité souhaite rappeler les principes généraux qui gouvernent l'attribution d'un marché public de transports (2.2.1) pour ensuite alerter sur les risques de collusion dans les marchés publics (2.2.2) et mettre en lumière les leçons à tirer d'une précédente affaire devant l'autorité de concurrence (2.2.3). Enfin, cet avis sera également l'opportunité pour l'Autorité de rappeler la nécessité de financer des marchés publics dont le cahier des charges valorise des critères environnementaux et sociaux (2.2.4).

2.2.1 Les principes de la commande publique

L'Autorité tient à rappeler les principes qui gouvernent la commande publique au Luxembourg que le pouvoir adjudicateur devra scrupuleusement appliquer et surveiller lors de l'attribution des marchés.

Les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, de transparence et de concurrence constituent des principes fondamentaux du droit de la commande publique. La mise en œuvre de ces principes généraux s'applique à l'ensemble des contrats de la commande publique.

En outre, il importe que les critères de sélection soient publiés de manière claire et transparente et laissent un délai suffisamment long pour laisser le temps aux potentiels soumissionnaires de soumettre une offre :

« Afin de garantir des conditions loyales et équitables aux soumissionnaires potentiels, la période comprise entre le lancement de la procédure de mise en concurrence et la soumission des offres, de même que la période comprise entre le lancement de la procédure de mise en concurrence et le moment où doit débiter l'exploitation des services de transport, doit être de longueur raisonnable et appropriée. »¹

¹ Communication de la Commission sur des lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) no 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (2014/C 92/01).

L'Autorité estime qu'un bref rappel de ces principes était nécessaire sans vouloir les développer davantage, ces derniers étant largement connus tant par les pouvoirs adjudicateurs que par les soumissionnaires.

2.2.2 Risques d'atteinte au droit de la concurrence dans les procédures de passation de contrats issus de la commande publique

La finalité de la législation sur les marchés publics est de permettre aux pouvoirs publics de passer des contrats de réalisation de travaux, de fournitures ou de services avec des entreprises à la suite d'une mise en concurrence, dans le but d'obtenir un résultat optimal en termes de prix et de qualité.

Il n'est cependant pas rare que les entreprises soumissionnaires tentent de se soustraire à cette concurrence en ayant recours à des ententes, le plus souvent secrètes. Les ententes constituent des violations parmi les plus graves du droit de la concurrence et sont sanctionnées au titre de l'article 4 de la loi du 30 novembre 2022 et de l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : « TFUE »).

L'entente conduit à désigner un soumissionnaire qui n'aura pas remporté le marché en raison des prix proposés, de ses facultés d'innovation et de la qualité de ses services ou produits par rapport aux autres soumissionnaires. L'efficacité économique de la passation de marché est donc effacée, au profit des entreprises parties à l'entente et ainsi au détriment des pouvoirs adjudicateurs et de la collectivité. Ces infractions sont d'une extrême nocivité pour le bien commun car elles procurent aux tricheurs des rentes injustifiées tout en appauvrissant l'Etat qui se voit amputé de son rôle d'octroi efficace de ses ressources et de poursuite de certaines de ses politiques au profit de la communauté.

Il est donc crucial que les pouvoirs publics mettent tout en œuvre pour surveiller de près l'organisation de leurs marchés afin de détecter les violations et de les réprimer avec force.

2.2.3 L'affaire TUL : les leçons tirées de l'attribution du marché CAPABS

L'Autorité tient à rappeler sa décision n°2017-E-01, « *Affaire Transport Union Lëtzebuerg* » dans laquelle elle a accepté des engagements présentés par les entreprises Sales-Lentz Group et Voyages Emile Weber, dans une affaire de marché public relatif au « *transport Complémentaire d'Accessibilité pour Personnes à Besoins Spécifiques* » (connu sous la dénomination « CAPABS »), à la suite de soupçons de pratiques anticoncurrentielles.

Ainsi qu'il a été évoqué dans le projet de loi², en 2014, le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures a annulé une soumission publique relative au marché du Transport CAPABS.

L'ancien Conseil de la concurrence avait alors ouvert une enquête sur la régularité des offres soumises dans le cadre de ce marché, au regard du droit de la concurrence.

Une seule offre conforme au cahier des charges avait été présentée : celle de l'entreprise Transport Union Lëtzebuerg S.à.r.l (ci-après : « TUL »), entreprise commune, formée à parts égales par les deux opérateurs les plus importants sur le marché du transport de personnes, à savoir Sales-Lentz Group et Voyages Emile Weber.

L'enquête avait révélé que TUL n'employait pas de personnel, n'avait pas de bureau ou de numéro de téléphone et ne générait aucun chiffre d'affaires. L'offre de TUL avait fait appel à plusieurs sociétés de sous-traitance représentant la quasi-totalité des entreprises opérant sur le marché en cause.

Les entreprises ont fait valoir devant le Conseil qu'une telle organisation était l'unique moyen de réunir les capacités nécessaires exigées par le cahier des charges et de réduire au maximum les coûts grâce à la réduction du kilométrage à vide.

L'enquête a cependant révélé que l'offre soumise visait également pour chacune des entreprises soumissionnaires le maintien du chiffre d'affaires des entreprises sur le marché du transport de personnes à besoins spécifiques et la conservation d'un maximum de lignes déjà assurées dans le cadre des précédents marchés, lesquels étaient jusqu'en 2014 attribués de gré à gré, sans recours à une soumission publique.

² Projet de loi n°8024, p.3.

La soumission de cette offre a été précédée par un nombre important d'échanges d'informations entre les différentes entreprises engagées dans l'offre, pour la plupart initiés par les représentants de la société TUL.

Le Conseil de la concurrence a finalement accepté trois engagements proposés par les entreprises Sales-Lentz Group et Voyages Emile Weber pour remédier aux problèmes de concurrence soulevés :

- Le premier engagement consistait pour les deux entreprises à dissoudre l'entreprise TUL, au plus tard avant le 1^{er} juillet 2017 ;
- Le deuxième engagement, d'ordre comportemental, consistait en l'organisation annuelle par chacune des deux entreprises, de séances d'information, de formation et de sensibilisation en matière de droit de la concurrence destinées aux dirigeants, cadres et employés dits à risque. Cet engagement devait être appliqué sur une durée de deux années consécutives ;
- Le troisième et dernier engagement, d'ordre comportemental également, imposait aux deux entreprises de conserver pendant une durée de cinq années les données et informations relatives aux négociations et échanges commerciaux avec des concurrents dans le cadre de la prochaine soumission CAPABS.

À la lumière de cette affaire, il appartiendra au pouvoir adjudicateur de s'assurer tant pour le marché des transports scolaires par autobus que des transports spécifiques réguliers spécialisés qu'une véritable concurrence entre les opérateurs soumissionnaires soit effective.

2.2.4 Une valorisation de la durabilité pour la sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse

Outre les nombreux critères qui permettront de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse tels que le prix, la qualité, la rentabilité, le coût d'utilisation, l'assistance technique etc., l'Autorité attire l'attention des pouvoirs adjudicateurs, sur la pertinence de prévoir un cahier des charges où les caractéristiques environnementales et l'aspect social de la prestation viendront apporter une pondération plus fine des autres critères susmentionnés.

Le considérant 17 du règlement (CE) n° 1370/2007 indique que « *les autorités compétentes peuvent établir des critères sociaux et qualitatifs afin de maintenir et d'élever les normes de qualité pour les obligations de service public, par exemple en ce qui concerne les conditions de travail minimales, les droits des voyageurs, les besoins des personnes à mobilité réduite, la protection de l'environnement, la sécurité des passagers et des travailleurs ainsi que les obligations de conventions collectives et autres règles et accords concernant le lieu de travail et la protection sociale sur le lieu où le service est fourni. Afin de garantir des conditions de concurrence transparentes et comparables entre les opérateurs et conjurer le risque de dumping social, les autorités compétentes devraient pouvoir imposer le respect de normes spécifiques sur le plan social et de la qualité du service* ».

Il importe qu'une concurrence effective ne se conçoive pas exclusivement en termes de prix mais qu'elle englobe et serve des considérations plus larges susceptibles de maximiser à long terme, par un haut degré de durabilité des prestations de service public, le bien-être de la communauté dans son ensemble³.

*

³ <https://www.eesc.europa.eu/fr/news-media/news/une-politique-de-concurrence-adaptee-aux-nouveaux-defis-doit-tenir-compte-des-problemes-de-durabilite-met-en-garde-le>

3. RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITE

Dans une optique de bon usage des deniers publics, l'Autorité recommande que les principes fondamentaux de la commande publique, et plus particulièrement ceux relatifs à la concurrence soient pleinement mis en œuvre.

L'Autorité invite les pouvoirs adjudicateurs à redoubler de vigilance face aux risques de collusion sur ces marchés lors de la passation des futurs contrats.

Enfin, l'Autorité souhaite également sensibiliser les pouvoirs adjudicateurs au fait que la commande publique peut être un puissant levier pour stimuler la concurrence et l'innovation dans une perspective de développement durable.

*

4. CONCLUSION

L'Autorité marque son accord avec le projet de loi susvisé, sous réserve des précisions soulevées ci-avant.

Ainsi délibéré et avisé en date du 20 février 2023.

Pierre BARTHELMÉ
Président

Mattia MELLONI
Conseiller

Tom MANNES
Conseiller

Théa HARLES-WALCH
Conseillère suppléante

Anick WOLFF
Conseillère suppléante

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8124/02

Projet de loi

relatif au financement de l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés

Avis du Conseil d'État

(25 avril 2023)

Par dépêche du 28 février 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg a été communiqué au Conseil d'État en date du 28 février 2023.

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés et du Conseil Supérieur des personnes handicapées, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La loi en projet vise à autoriser le financement de l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés.

Lesdits services sont considérés comme des « services spécifiques » au sens de l'article 4, alinéa 1^{er}, point 4^o, de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics, à savoir des « services de transports complémentaires à chacun des services visés aux points 1^o à 3^o [qui définissent les « services réguliers », les « services réguliers spécialisés » et les « services à la demande »], effectués moyennant des véhicules spécifiquement équipés, lorsque les services visés aux points 1^o à 3^o ne sont pas accessibles à une personne affectée d'un handicap social, mental ou physique ou d'une affection médicale permanente ».

Les auteurs indiquent à l'exposé des motifs que jusqu'alors, l'organisation et le financement desdits transports spécifiques ont été pris en charge par l'État, ceci sur base de contrats d'exploitation conclus avec des entreprises privées. Toujours selon les auteurs, pendant les périodes scolaires, entre 1 600 et 1 700 courses journalières sont effectuées pour transporter les bénéficiaires à leur lieu de formation, de travail ou d'encadrement.

Le fonctionnement des services de transports spécifiques réguliers spécialisés est appelé à être régi par le chapitre 3 de la loi projetée sur les

services de transports spécifiques et modifiant les articles 1^{er} et 12 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics¹, tandis que le projet de loi sous avis en prévoit le financement.

Les modes d'attribution des contrats de services publics de transport de voyageurs sont régis par le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, tel que modifié. Aux termes du règlement (CE) n° 1370/2007 précité, l'attribution des contrats revêtant la forme de concessions de services est uniquement régie par le règlement (CE) n° 1370/2007 précité, tandis que l'attribution des marchés de services pour les services de transport public de voyageurs s'effectue selon la procédure des marchés publics.

C'est à juste titre que les auteurs ont recours à une loi spéciale pour satisfaire à l'article 99 de la Constitution qui exige une telle loi pour tout engagement financier dépassant le seuil tel que déterminé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « quatre ans » en toutes lettres.

À l'alinéa 2, première phrase, il faut écrire « rapportée à la base 100 au 1^{er} janvier 1948 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 25 avril 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz

¹ CE n° 61.044 (doc. parl. n° 8005).