

N° 7851⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI**relative au financement de l'exploitation
des services publics d'autobus**

* * *

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

(9.12.2021)

La Commission se compose de : M. Carlo BACK, Président ; Mme Chantal GARY, Rapportrice ; M. Gilles BAUM, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, Mme Cécile HEMMEN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, M. Marc SPAUTZ, M. Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 1^{er} juillet 2021 par Monsieur François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre de Commerce a émis un avis en date du 14 juillet 2021, réceptionné le 30 juillet 2021.

La Chambre des Salariés a donné son avis le 26 août 2021, réceptionné le 24 septembre 2021.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 12 octobre 2021.

Lors de la réunion du 21 octobre 2021, la commission parlementaire a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, Madame Chantal Gary a été désignée comme Rapportrice du projet de loi.

Des amendements parlementaires sont parvenus au Conseil d'État en date du 26 octobre 2021.

La Haute Corporation a émis un avis complémentaire en date du 30 novembre 2021, avis qui a fait l'objet d'un examen au cours de la réunion de la commission parlementaire en date du 2 décembre 2021.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 9 décembre 2021.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi se compose de trois articles et a comme objet d'autoriser le financement de l'exploitation des services réguliers de transports publics par route pour un montant ne pouvant dépasser le montant de 1.262.145.059 d'euros hors TVA jusqu'au 15 juillet 2032. Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 834,76 points et sera adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation.

Cette loi de financement est requise en vertu de l'article 99 de la Constitution, étant donné que l'engagement financier susmentionnée dépasse très largement le seuil de 40.000.000 d'euros déterminé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Le texte, déposé le 1^{er} juillet 2021, tablait encore sur une entrée en vigueur des nouveaux contrats d'exploitation au 1^{er} janvier 2021 et sur la date butoir du 31 décembre 2029. Or, ces deux dates ont dû être reportées. D'un côté, la nécessité d'une loi spéciale n'avait été soulevée qu'au printemps 2021 et la procédure législative n'a donc été lancée que très tardivement et, de l'autre côté, les décisions d'attribution de plusieurs lots de ce marché ont fait l'objet d'une ordonnance de sursis à exécution et d'une procédure judiciaire au fond devant le Tribunal administratif est toujours en cours.

Au vu de la situation, il a été convenu avec toutes les entreprises de prolonger les contrats actuels jusqu'au 15 juillet 2022 inclus, date qui a par ailleurs l'avantage de couvrir encore l'exploitation des courses scolaires de l'année scolaire en cours, sous la régie du contrat actuel.

Sur les 32 lots attribués, la signature et l'entrée en vigueur opérationnelle sont donc désormais prévues au 16 juillet 2022 pour 22 lots non visés par la procédure judiciaire susmentionnée et la signature des 10 contrats restants est reportée à la fin des procédures judiciaires pendantes, en espérant que celle-ci interviendra avant le 15 juillet 2024. La durée des contrats variant entre 5 et 8 ans, la nouvelle date butoir a par conséquent été fixée au 15 juillet 2032.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

Les contrats de service régulier de transports publics par route (autobus), constituant le réseau autobus dénommé « Régime général des transports routiers » (RGTR) créé en 1978, ont toujours été conclus jusqu'à ce jour de gré à gré avec différentes entreprises privées de bus, à chaque fois pour une durée de 10 ans.

Les derniers contrats de concession déterminant les conditions générales d'exploitation de services de transports publics par route dans le cadre du RGTR ont été conclus en 2009 par voie d'attribution directe. En effet, en 2008, le Ministre des Transports avait procédé à l'époque à la remise des nouvelles autorisations d'exploitation des lignes d'autobus organisées et financées par le Ministère des Transports et exploitées par les entreprises d'autobus. Il avait signé en même temps avec les titulaires desdites autorisations un contrat de service public, négocié de gré à gré entre le Ministère des Transports et la Fédération Luxembourgeoise des Entreprises d'Autobus et d'Autocars (FLEAA) pour une durée de 10 ans. Ainsi, une quarantaine d'entreprises d'autobus privées assurent actuellement l'exploitation des transports publics par route. Le réseau est constitué de plus de 300 lignes RGTR desservant au total 647 localités, dont 72 dans les régions transfrontalières.

Pour des raisons opérationnelles, ces contrats ont été prolongés de 3 ans, après information de la Commission européenne afin de pouvoir stabiliser le réseau destiné à être intégralement réorganisé au niveau national avant de lancer un cahier des charges avec des lignes de bus précises et structurées.

Une procédure européenne ouverte a été lancée à cet effet en septembre 2020. Ce n'est qu'à l'issue de cette procédure de marchés publics au moment de l'attribution des marchés en question que le Ministère des Finances a soulevé l'exigence de faire voter une loi spéciale en vertu de l'article 99 de la Constitution et de l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, suite à un refus de visa de la part de la direction du contrôle financier du 9 avril 2021. À noter dans ce contexte que depuis plus de 20 ans, le seuil annuel de 40 millions d'euros pour l'exploitation du réseau RGTR est dépassé, sans susciter de remarques, ni de la part de la Chambre des Députés, ni de la part de la Cour des Comptes, ni de la part de la Direction du contrôle financier. Les montants afférents sont inscrits annuellement au budget de l'État et se basent sur le contrat précité de 2009 conclu pour une durée initiale de 10 ans. D'ailleurs, même la prolongation de 3 ans ayant également dépassé ce seuil n'a pas fait l'objet d'observations à ce sujet de la part du contrôle financier.

En effet, la contribution de l'État aux frais d'exploitation du RGTR est approuvée annuellement par un article budgétaire inclus dans le budget des recettes et des dépenses de l'État libellé « Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de concession conclus avec l'État ». Le tableau ci-dessous indique à titre d'information les montants annuels acquittés depuis l'année 2000 pour le seul service RGTR :

<i>Année</i>	<i>Compte (en euros)</i>
2000	45 288 090,40
2001	51 197 464,15
2002	58 080 125,91
2003	62 314 523,80
2004	67 926 075,23
2005	75 483 401,34
2006	82 691 948,78
2007	90 580 999,28
2008	102 237 853,43
2009	110 206 444,68
2010	111 659 532,24
2011	122 092 572,32
2012	131 902 455,03
2013	133 815 150,62
2014	138 297 744,38
2015	149 018 744,88
2016	157 838 144,67
2017	169 399 471,72
2018	184 597 038,06
2019	209 030 162,83
2020	227 403 387,15
2021 budget	221 068 000,00

Le réseau des lignes d'autobus du RGTR représente, à côté de l'offre ferroviaire ainsi que, depuis décembre 2017, du tramway, un élément clé dans l'offre des transports publics. Ce réseau de transports publics routiers couvre tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et ses régions transfrontalières limitrophes. Les lignes d'autobus offrent des liaisons vers les grandes agglomérations du pays surtout depuis les régions qui ne possèdent pas d'offre ferroviaire, et jouent un rôle de connecteur entre les régions, comblant ainsi également des besoins locaux. En transportant quelque 125.000 passagers par jour (2016), le RGTR est aujourd'hui un des plus importants fournisseurs de services de transports publics au Luxembourg.

Le programme gouvernemental 2018-2023 prévoit l'électrification complète du réseau RGTR d'ici 2030 : « *Les projets pilote de lignes de bus électriques seront poursuivis avec comme objectif d'aboutir à zéro émission sur le réseau des bus régionaux du Régime général des transports routiers (RGTR) en 2030.* » Le programme gouvernemental prévoit de même des objectifs/standards concernant l'égalité des chances et la cohésion sociale. Pour relever les défis de la durabilité sociale, le Gouvernement demande aux opérateurs de transport une politique de l'emploi qui respecte le travailleur en lui offrant un salaire décent et des conditions de travail correctes.

Depuis 1978, la gestion et l'organisation de ces lignes d'autobus régionales sont organisées par l'État, l'exploitation en étant confiée à des entreprises privées d'autobus et d'autocars et la loi a conféré au ministre ayant les transports dans ses attributions l'organisation et la gestion des transports publics, y compris la gestion financière et comptable. La loi du 29 juin 2004 sur les transports publics vient d'être abrogée par celle du 5 février 2021 sur les transports publics. Cette dernière réitère la compétence du ministre des Transports pour les services de transports publics et leur organisation ; la gestion financière et comptable des services de transports publics par route étant dorénavant assurée par l'Administration des transports publics.

Les contrats avec les entreprises privées actuellement en vigueur pour l'exploitation du RGTR sont qualifiés de contrats de concession dans le sens du règlement (CE) n°1370/2007 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 par le règlement (UE) n°2016/2338 du 14 décembre 2016. Ils avaient été conclus sur base de négociations en vertu des dispositions de l'article 8, paragraphe, 3 point d) du règlement 1370/2007 précité, leur échéance étant fixée au 31 décembre 2021.

En date du 7 septembre 2020, l'appel d'offres en procédure ouverte pour l'exploitation de services de transports publics par route RGTR avait été lancé et la publication du marché a été effective au 10 septembre. La date limite de remise des offres avait été fixée au 8 décembre 2020 et la proposition d'adjudication a finalement été effectuée le 31 mars 2021. Le marché était divisé en 32 lots distincts avec une durée variant entre 5 et 8 ans.

Afin de répondre aux stratégies gouvernementales en matière de mobilité, le nouveau réseau et, partant, l'appel d'offres pour son exploitation ont été établis de manière à :

- offrir une couverture équilibrée du territoire, avec une optique de réseau homogène ;
- planifier des fréquences répondant aux besoins de la population desservie ;
- mettre en service des véhicules et capacités adaptés pour les différents services ;
- planifier des services mieux équilibrés en soirée ou les dimanches et jours de fête ;
- être complémentaire aux autres offres de transport public, dans l'esprit de la multimodalité.

Tenant compte du souhait exprimé par le Gouvernement en matière écologique et notamment d'électrification des moyens de transports publics, le marché prévoit l'électrification d'un nombre important de lignes d'autobus soit dès le début, soit au cours de la durée d'exécution du marché. Cet objectif est dans l'esprit de la directive (UE) n°2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

Le cahier des charges comprend également certaines mesures relatives à la protection des conditions de travail du personnel :

1. afin d'éviter tout dumping social, le soumissionnaire s'engage au minimum à respecter et à appliquer la convention collective ;
2. aux fins d'assurer la protection sociale du personnel de conduite affecté actuellement à l'exploitation du RGTR, des dispositions concernant une reprise du personnel préalablement affecté à un exploitant sortant sont intégrées. Le conducteur ainsi repris bénéficiera auprès du nouvel employeur des droits dont il aurait pu bénéficier en cas de transfert d'entreprise au sens des articles L.127-1 et suivants du Code du travail luxembourgeois. Les conducteurs concernés seront libres d'accepter ou non l'emploi qui leur est proposé.

Le volume du marché a été estimé à 66.000.000 kilomètres par an, susceptible d'augmenter dans les années à venir suivant l'évolution des besoins. Ce nombre est basé sur les analyses de planification en tenant compte de l'intégralité de la réorganisation du réseau. Il faut savoir que cette réorganisation se traduit par une refonte complète du réseau, basée sur l'étude « Luxmobil », les comptages, les « road-shows » et ateliers publics assurés entre 2016 et 2018, et adaptée encore suite aux consultations et avis des communes.

Le résultat consiste en l'instauration d'une nouvelle hiérarchisation des lignes, en suppressions et créations de lignes comprenant la mise en œuvre de lignes express et lignes complémentaires, et du rabattement de lignes régionales sur des pôles d'échange et lignes ferroviaires. D'ailleurs, l'accord de coalition prévoit la réalisation ainsi que le renforcement de la capacité des sites P&R.

Il faut noter que le marché n'a pas pris en compte les services purement scolaires qui sont considérés comme services réguliers spécialisés au sens de l'article 4, point 2 de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics. Ces lignes scolaires forment un réseau qui s'est distancé de plus en plus du réseau régulier, avec des besoins en déplacements de plus en plus individualisés et ne fonctionnant pas pendant les vacances scolaires. Il convient de relever qu'au vu de l'autopromotion des établissements résultant dans un recrutement d'élèves à travers tout le pays, de la volonté de se démarquer par rapport à d'autres, et d'horaires de classe souvent non homogènes, le transport scolaire devient davantage un transport sur-mesure.

Le marché n'a pas non plus pris en compte les lignes dénommées « lignes coordonnées RGTR/AVL », faisant l'objet d'une convention entre l'État et la Ville de Luxembourg. Il s'agit des lignes exploitées tant par des autobus de la Ville que par les moyens du RGTR, desservant les tronçons hautement fréquentés dans l'agglomération de la Ville (Howald, Leudelange, Bertrange, Walferdange, Steinsel, Senningerberg) et le centre de la capitale, et financées actuellement par l'État. Il est prévu de modifier la convention actuelle dans le sens de conférer exclusivement à la Ville, en tant qu'autorité locale compétente, l'organisation des services sur le territoire des communes limitrophes tout en subsidiant la Ville pour participer aux frais inhérents à l'exploitation de leur réseau, conformément à l'article 13 de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics.

Le dossier de soumission a exigé de la part des soumissionnaires la remise d'un plan de mise en place, destiné à décrire l'organisation du soumissionnaire ainsi que la phase de préparation en vue de la mise en exploitation, à partir de l'attribution du lot jusqu'à la date du début de l'exploitation. En ce qui concerne le volet de la sécurité sociale, une reprise de personnel de conduite préalablement affecté au RGTR est également prévue, qui devra se faire au cours de la phase de mise en place.

Fiche financière

Le montant total des dépenses relatives à l'exploitation des services réguliers de transports publics de voyageurs par route, dans le cadre du marché visé a été estimé comme suit, dans une projection pluriannuelle (basé encore sur l'échéance initiale 1.1.2022 à 31.12.2019) :

<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 €	

Comme les lots ont une durée de 5 à 8 ans, les premiers lots viendront à échéance à partir de 2027 et les coûts prévisionnels de ce marché deviennent dégressifs à partir de cette même année. De nouveaux appels d'offres devront alors être lancés pour attribuer les lots concernés sous forme de nouveaux contrats.

Selon les consignes de l'IGF et de la DCF, la valeur totale du marché est à engager comptablement en totalité au préalable de la passation de la commande du marché. Il a donc été nécessaire de solliciter le relèvement du budget des engagements. La demande de relèvement du budget d'engagement adressée au Ministre des Finances a été accordée en date du 3 mars 2021, le montant total du budget des engagements se chiffrant dès lors à 1.575.068.000 d'euros (221.068.000 + 1.354.000.000). À noter que le résultat de la soumission et donc du montant final de l'enveloppe de la soumission n'était pas encore connu au moment de la demande de relèvement du budget d'engagement.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du Conseil d'Etat (12.10.2021)

Le Conseil d'État constate qu'en visant indistinctement les « services de transports publics par route », le texte sous avis inclut les services réguliers spécialisés, les services à la demande et les services spécifiques dans l'enveloppe budgétaire à accorder, bien qu'il ressorte de l'exposé des motifs que telle n'est pas l'intention des auteurs. Le Conseil d'État suggère dès lors de viser l'exploitation des « services réguliers de transports publics par route ».

S'il est loisible au législateur de déterminer avec précision le nombre de contrats pour lesquels il autorise le financement, une telle mention n'est cependant pas requise et le Conseil d'État propose d'en faire abstraction. Ensuite, la Haute Corporation estime superfétatoire la mention selon laquelle l'exploitation des services de transports publics est confiée « pour une période maximale de dix ans » au vu de l'article 16, lettre b), de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics. En conséquence, le Conseil d'État suggère de regrouper les articles 1^{er} et 2 en un seul article tout en proposant un libellé.

Les articles 3 et 4 n'ont pas appelé d'observation de la part du Conseil d'État.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat (30.11.2021)

Le Conseil d'État constate que l'amendement unique, adopté par la Commission de la Mobilité et des Travaux publics au cours de sa réunion du 21 octobre 2021, reprend la proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis initial du 12 octobre 2021, à l'exception toutefois de la date pour laquelle l'enveloppe budgétaire est accordée.

Dans la mesure où ce report de date ne concerne que la durée globale de l'enveloppe budgétaire, mais n'affecte pas la durée des contrats d'exploitation qui, par l'effet de l'article 16 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, ne peut pas excéder dix ans, le texte de l'amendement unique n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

*

V. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre de Commerce (14.7.2021)

La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

Elle estime que les contrats pour l'exploitation des services de transports publics par route sont d'une importance capitale pour les sociétés d'autobus et d'autocars privées. Une adoption rapide du projet sous avis permettrait donc de garantir aux entreprises sélectionnées une certaine sécurité de planification et de se préparer au mieux à l'exécution du marché, qui entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2022.

Concernant l'électrification complète du réseau RGTR d'ici 2030, la Chambre de Commerce réitère la nécessité d'une « neutralité technologique » ou, du moins, la nécessité de prévoir une marge de flexibilité à moyen et à long termes pour basculer vers de nouvelles technologies de mobilité. En effet, des alternatives plus efficaces, plus économiques et moins polluantes que les technologies existantes sont susceptibles d'être développées à terme et elle plaide donc pour éviter une situation de « verrouillage technologique ».

Enfin, la Chambre de Commerce regrette que le projet sous avis ne tienne pas compte des services de transport purement scolaires et des « lignes coordonnées RGTR/AVL » et que la fiche financière du projet sous avis manque de détails et d'hypothèses. L'interprétation des déchets budgétaires et l'analyse de l'évolution des dépenses liées à l'exploitation des services de transports routiers publics serait difficilement réalisable selon la chambre professionnelle.

Avis de la Chambre des Salariés (26.8.2021)

La Chambre des Salariés approuve le projet de loi sous réserve de la prise en considération de plusieurs remarques.

Après un rappel de quelques-unes de ses préoccupations émises en décembre 2019 sur le projet de loi relatif à la refonte de la législation sur les transports publics, et sur base de l'analyse du cahier des charges relatif à la procédure de soumission publique concernant l'attribution des marchés RGTR à partir du 1^{er} janvier 2022, la Chambre des Salariés note dans son avis qu'une bonne partie de ses revendications de décembre 2019 restent toujours d'actualité.

Afin que le financement tienne compte de l'évolution future de la convention collective applicable au secteur, la Chambre des Salariés préconise une référence explicite dans le présent projet de loi à cette convention collective, surtout qu'en vertu de la tradition du dialogue social luxembourgeois ladite convention collective a vocation d'être généralement applicable pour avoir été déclarée d'obligation générale.

Quant au cahier des charges du dossier de soumission que la CSL s'est vue transmettre ensemble avec le projet de loi sous avis, la chambre professionnelle constate que le cahier des charges prévoit un recours aux salariés actuellement employés au RGTR uniquement dans l'hypothèse où le nouvel exploitant ne dispose pas d'un nombre suffisant de salariés. La CSL déplore ainsi que bon nombre de salariés actuellement employés aux services du RGTR se verraient dès le 1^{er} janvier 2022 dans l'obligation d'être réaffectés à d'autres tâches voire, dans le pire des cas, seraient confrontés à une perte d'emploi si leur employeur, dans l'hypothèse où leur employeur ne se serait pas vu attribuer une part de marché, ne devrait pas pouvoir réorganiser différemment son entreprise.

Le cahier des charges mentionne par ailleurs que « *l'exploitant est tenu d'assurer les services faisant objet du contrat avec un effectif de personnel de conduite dont au moins 80% est engagé suivant un contrat à durée indéterminée. Ceci comprend des contrats à temps plein et des contrats à temps partiel* ». La CSL s'oppose fermement à une portion si importante (20%) au titre des contrats précaires à durée déterminée et revendique que l'intégralité des emplois dans le secteur concerné soient pourvus avec des salariés occupés à durée indéterminée.

Concernant les contrats à temps partiel, la CSL rappelle qu'elle dénonce dans ce secteur le recours systématique à des emplois pourvus à temps partiel, mais de facto gérés par des créneaux à plein temps. Afin de mettre un terme à cette politique des « faux-temps-partiels », la CSL fait un appel aux employeurs ayant obtenu leur part du marché à renoncer à cette pratique et à engager leur personnel sous contrat de travail à plein temps, lorsque les salariés seront régulièrement affectés à des tâches correspondant à un travail de 40 heures par semaine.

Concernant la possibilité de sous-traitance, il est prévu que l'exploitant définit le volume des prestations sous-traitées dans sa déclaration de sous-traitance, exprimé en pourcentage des kilomètres par an. Ce volume des prestations sous-traitées peut varier pendant la durée du contrat, sans pouvoir dépasser 33%. La CSL préconiserait un recours tout à fait exceptionnel au mécanisme de la sous-traitance. En tout cas, elle ne saurait avoir une telle envergure en termes de pourcentage.

Enfin, l'exploitant envisageant de sous-traiter une partie de l'exploitation des lignes à un ou plusieurs nouveaux sous-traitants pendant la durée du contrat est obligé de notifier le changement envisagé au Ministre qui pourra refuser d'accepter un ou plusieurs sous-traitants. La CSL estime indispensable d'associer les structures de représentation des salariés à la démarche en cause en impliquant obligatoirement les délégations du personnel dans un tel processus envisagé de recours à de nouvelles sous-traitances.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Le Conseil d'État, dans ses observations d'ordre légistique, suggère dans son avis du 12 octobre 2021, de remplacer le terme « relatif » par le terme « relative ».

La commission parlementaire a décidé de suivre la suggestion d'ordre légistique de la Haute Corporation.

Articles 1^{er} et 2 du projet de loi déposé (nouvel article 1^{er})

L'article 1^{er} prévoit que le Gouvernement est autorisé à conclure 32 contrats pour l'exploitation des services de transports publics par route, pour une période maximale de 10 ans, avec les adjudicataires

sélectionnés suite à une procédure ouverte conformément au Livre III de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

À noter que le 10 septembre 2020, le département de la mobilité et des transports publics a lancé une procédure ouverte, européenne, conformément au Livre III de la loi sur les marchés publics. La remise des offres a été faite le 8 décembre 2020 et la proposition d'adjudication le 31 mars 2021.

Dès le vote de la loi, les contrats peuvent être signés, à l'instar du contrat « PPP » signé après le vote de la loi du 29 mai 2009 relative à la réalisation du Campus scolaire de Mersch pour le Neie Lycée et pour le Lycée technique pour professions éducatives et sociales par le biais d'un partenariat public-privé.

L'article 2 prévoit que le montant total de la soumission au titre de la rémunération des adjudicataires pour les prestations de services de transports publics par route visés à l'article 1^{er} ne peut pas dépasser le montant de 1.262.145.059 d'euros hors TVA jusqu'au 31 décembre 2029.

Dans son avis du 12 octobre 2021, le Conseil d'État constate qu'en visant indistinctement les « services de transports publics par route », le projet de loi inclut les services réguliers spécialisés, les services à la demande et les services spécifiques dans l'enveloppe budgétaire à accorder. Il ressort clairement de l'exposé des motifs que telle n'est pas l'intention des auteurs. Le Conseil d'État suggère dès lors de viser l'exploitation des « services réguliers de transports publics par route ».

En plus, la Haute Corporation note que s'il est loisible au législateur de déterminer avec précision le nombre de contrats pour lesquels il autorise le financement, une telle mention n'est cependant pas requise ni sur le fondement de la loi du 8 juin 1999 ni sur celui de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics. Étant donné que le nombre d'adjudicateurs retenus n'est pas requis au titre de la loi précitée du 8 avril 2018, le Conseil d'État propose d'en faire abstraction.

De plus, la mention selon laquelle l'exploitation des services de transports publics est confiée « pour une période maximale de dix ans » est, aux yeux du Conseil d'État, superfétatoire au vu de l'article 16, lettre b), de la loi précitée du 8 avril 2018.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État suggère de regrouper les deux articles sous revue en un seul article, et de lui conférer par exemple la teneur suivante :

« **Art. 1^{er}.** Le Gouvernement est autorisé à conclure des contrats pour l'exploitation des services réguliers de transports publics par route pour un montant ne pouvant dépasser 1 262 145 059 euros hors TVA jusqu'au 31 décembre 2029.

Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 834,76 points. Il est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation. »

La commission parlementaire a décidé de faire droit à la suggestion d'introduire la précision des services « réguliers », visés par la présente loi, et de faire abstraction du nombre de contrats concernés ainsi que de regrouper les articles 1^{er} et 2 dans un seul article.

Le Conseil d'État suggère en outre de ne pas indiquer que l'exploitation est confiée « pour une période maximale de dix ans » ; indication superfétatoire aux yeux de la Haute Corporation au vu de l'article 16, lettre b)¹, de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics. La commission a décidé de tenir également compte de cette observation.

La commission a encore relevé que la date du 31 décembre 2029 couvrirait bien l'intégralité de la durée des contrats pour le cas où l'entrée en vigueur pouvait avoir lieu au 1^{er} janvier 2022, la durée maximale des contrats étant fixée à 8 ans.

Or, une entrée en vigueur des nouveaux contrats d'exploitation au 1^{er} janvier 2022 a dû être reportée pour deux raisons :

- d'un côté, la nécessité d'une loi spéciale n'avait été soulevée qu'au printemps 2021, la procédure législative n'a donc été lancée que très tardivement ; en même temps la mise en place des contrats

¹ « Les marchés publics ne peuvent être conclus pour un terme dépassant la durée de l'exercice budgétaire, excepté dans l'un ou l'autre des cas suivants : [...] b) lorsqu'en raison de l'importance ou de la spécialité des travaux, fournitures ou services, les marchés ne peuvent être réalisés pendant l'exercice où ils sont conclus. Dans ce cas la durée doit être adaptée à la nature du marché pour soit tenir compte de la durée de réalisation effective des travaux, fournitures ou services, soit optimiser les conditions économiques de réalisation du marché. Toutefois la durée de ces marchés ne peut pas dépasser 10 exercices, y non compris celui au cours duquel les marchés ont été conclus ; »

précédant l'exploitation (9 mois selon le cahier des charges) s'en voit réduite à néant, compromettant ainsi le début de l'exécution du marché ;

- de l'autre côté, les décisions d'attribution de plusieurs lots de ce marché ont fait l'objet d'une ordonnance de sursis à exécution et la procédure judiciaire au fond devant le Tribunal administratif est toujours en cours.

Au vu de la situation, il a été convenu avec toutes les entreprises de prolonger les contrats actuels jusqu'à la mi-juillet 2022, précisément jusqu'au 15 juillet inclus. Cette date avait été choisie afin de couvrir encore l'exploitation des courses scolaires de l'année scolaire en cours, sous la régie du contrat actuel. Les entreprises concernées ont accepté de prolonger la validité de leurs offres, et donc de leurs prix, jusqu'au vote de la loi spéciale sur le financement.

Les dates et échéances prévues pour les contrats doivent évidemment rester cohérentes avec la présente loi en projet.

La signature des nouveaux contrats est souhaitée et réalisable avant juillet 2022 pour une entrée en vigueur opérationnelle au 16 juillet 2022, pour les lots qui ne sont pas visés par une mesure provisoire (sont concernés 22 lots, dont la durée varie entre 5 et 8 ans) ; la signature des contrats restants (10 lots, dont la durée varie également entre 5 et 8 ans) faisant l'objet du recours au fond est reportée à la fin des procédures judiciaires pendantes, en espérant que celle-ci aura lieu avant le 15 juillet 2024.

La commission parlementaire a par conséquent décidé d'amender cette partie de l'article en y indiquant comme date butoir le 15 juillet 2032.

La commission a ainsi décidé de modifier l'article 1^{er} du projet de loi comme suit :

« Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à conclure 32 contrats pour l'exploitation des services de transports publics par route, pour une période maximale de 10 ans, avec les adjudicataires sélectionnés suite à une procédure ouverte conformément au livre III de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Le Gouvernement est autorisé à conclure des contrats pour l'exploitation des services réguliers de transports publics par route pour un montant ne pouvant dépasser 1.262.145.059 euros hors TVA jusqu'au 31 décembre 2029.

Art. 2. La charge à assumer par l'Etat au titre de la rémunération des adjudicataires pour les prestations de services de transports publics par route visés à l'article 1^{er} ne peut pas dépasser le montant de 1.262.145.059 euros hors TVA jusqu'au 31 décembre 2029.

Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 834,76 points. Il est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation.

Le Gouvernement est autorisé à conclure des contrats pour l'exploitation des services réguliers de transports publics par route pour un montant ne pouvant dépasser 1 262 145 059 euros hors TVA jusqu'au 31 décembre 2029 15 juillet 2032.

Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 834,76 points. Il est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation. »

Dans son avis complémentaire du 30 novembre 2021, le Conseil d'État constate que l'amendement unique reprend sa proposition de texte formulée dans son avis initial du 12 octobre 2021, à l'exception toutefois de la date pour laquelle l'enveloppe budgétaire est accordée. Les auteurs expliquent en effet devoir prévoir une date ultérieure, la signature de certains contrats faisant l'objet de recours étant reportée à l'issue des procédures judiciaires en cours.

Dans la mesure où ce report de date ne concerne que la durée globale de l'enveloppe budgétaire, mais n'affecte pas la durée des contrats d'exploitation qui, par l'effet de l'article 16 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, ne peut pas excéder dix ans, le texte de l'amendement unique n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

La commission parlementaire en a pris note.

Nouvel article 2 (article 3 du projet de loi déposé)

Cet article règle l'imputation des dépenses au budget de l'État.

L'article n'appelle pas d'observation, ni de la part du Conseil d'État quant au fond, ni de la part de la commission parlementaire.

Le Conseil d'État, dans ses observations d'ordre légistique, suggère dans son avis du 12 octobre 2021, de supprimer les termes « de la présente loi ».

La commission parlementaire a décidé de faire droit à la suggestion d'ordre légistique de la Haute Corporation.

Nouvel article 3 (article 4 du projet de loi déposé)

Cet article prévoit que la présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

L'article n'appelle pas d'observation, ni de la part du Conseil d'État quant au fond, ni de la part de la commission parlementaire.

*

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°7851 dans la teneur qui suit :

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à conclure des contrats pour l'exploitation des services réguliers de transports publics par route pour un montant ne pouvant dépasser 1 262 145 059 euros hors TVA jusqu'au 15 juillet 2032.

Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 834,76 points. Il est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation.

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.

Luxembourg, le 9 décembre 2021

Le Président,
Carlo BACK

La Rapportrice,
Chantal GARY

