

Luxembourg, le 29 février 2024

Objet : Projet de loi n°8322¹ relative au financement du contrat entre l'Etat et la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois concernant le service de transports de voyageurs par autobus. (6578VAN)

*Saisine : Ministre de la Mobilité et des Travaux publics
(16 janvier 2024)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet, d'une part, d'autoriser le Gouvernement à procéder à l'attribution d'un contrat pour le service de transport de voyageurs par autobus à la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (ci-après « CFL »), et d'autre part, de définir l'enveloppe budgétaire à accorder pour ces services.

En bref

- La Chambre de Commerce observe que l'attribution du contrat pour le service de transport de voyageurs par autobus aux CFL est projetée sans mise en concurrence avec les entreprises du secteur privé.
- Elle s'étonne par ailleurs du montant du contrat proposé et estime que la mise en concurrence pour l'exploitation de ces lignes permettrait une réduction des dépenses pour le budget de l'Etat.
- La Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Contexte

Entre les années 1948 et 1960, le réseau ferroviaire luxembourgeois s'est progressivement réduit, les lignes les moins fréquentées ayant été remplacées par des services d'autobus. Les CFL, opérateur ferroviaire, ont donc été amenés à assurer ce service d'autobus, en substitution du service ferroviaire. Ainsi, la flotte d'autobus de l'entreprise publique s'est progressivement élargie. En 1996, toutes ces lignes de substitution ont intégré le réseau RGTR (Régime général des transports routiers). Actuellement, les CFL exploitent les lignes 201, 211, 212, 221, 222, 223, 261, 271, 190, 191 (Nord et Nord-Est) du réseau. Selon l'exposé des motifs, 337 personnes sont affectées aux services bus des CFL, dont 260 chauffeurs de bus, sous le statut particulier du personnel des CFL.

Toutes les autres lignes du réseau RGTR sont opérées par des entreprises privées, désignées après un appel d'offres décomposé en 36 lots, selon les conditions définies par la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus.

Le contrat de service public de transport de voyageurs par rail et par route actuellement en vigueur a été signé le 7 mai 2009. Il lie l'État aux CFL pour une durée de 15 ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2024. Concernant le futur contrat, les deux services de transport – rail et bus – ont été séparés, selon l'exposé des motifs « *en raison de bases juridiques différentes d'après la réglementation européenne et nationale en vigueur.* » Le gouvernement a été autorisé à attribuer le contrat concernant l'exploitation du réseau ferroviaire aux CFL par la loi du 23 mars 2023 relative au financement du contrat de service public pour l'exploitation du service de transport public par chemin de fer.

L'objet du Projet est d'autoriser le gouvernement à attribuer le contrat de transport de voyageurs par autobus pour l'exploitation des lignes précitées aux CFL pour la période 2025-2034. Il faut noter qu'à travers ce projet, le Gouvernement concrétise sa volonté de ne pas mettre les CFL en concurrence pour l'attribution de ce contrat, contrairement à ce qu'il a fait pour les autres lignes du réseau RGTR. Il s'appuie pour cela sur l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, lequel dispose qu'« *un marché public attribué par un pouvoir adjudicateur à une personne morale régie par le droit privé ou le droit public ne relève ni du champ d'application du présent Livre, ni de celui du Livre II, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies :*

- le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;

- plus de 80 pour cent des activités de cette personne morale contrôlée sont exercées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ou par d'autres personnes morales qu'il contrôle ; et

- la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par les dispositions législatives nationales, conformément aux traités, qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée. »

Ces conditions sont remplies par les CFL, propriété de l'Etat luxembourgeois à 94%, les autres parts étant détenues par l'Etat belge et l'Etat français.

Cet article 8 est la transposition de l'article 12 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, qui exclut l'obligation de mise en concurrence.

Selon l'exposé des motifs, « *cette approche est confirmée par l'avocat général dans l'arrêt de la CJUE du 21 mars 2019 Rhein-SiegKreis précité qui dispose dans ses conclusions que* : « si l'on adopte une perspective fonctionnelle, en régime dit "in house", le pouvoir adjudicateur conclut un marché non pas avec une autre entité, mais en réalité avec lui-même, compte tenu de son lien avec l'entité formellement distincte. Il s'agit à proprement parler non pas d'une attribution d'un marché, mais simplement d'une commande ou d'une mission, que l'autre "partie" n'est pas en droit de refuser, quelle que soit la forme que l'une ou l'autre prend. [...] L'inexistence d'une véritable relation d'altérité justifie qu'une entité attributive n'ait pas l'obligation de se soumettre aux procédures d'attribution de marchés publics lorsqu'elle emploie ses propres moyens pour réaliser les missions qui lui ont été confiées. » »

Considérations générales

Concernant la volonté de ne pas mettre en concurrence les CFL

La Chambre de Commerce observe que l'article 8 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, transposant l'article 12 de la Directive 2017/24/UE, permet effectivement dans certaines conditions d'exclure de la législation sur les marchés publics un marché conclu entre un pouvoir adjudicateur et une personne morale de droit public. Il s'agit ici d'une possibilité offerte au pouvoir adjudicateur, celui-ci demeurant libre du choix de son co-contractant et de la procédure à appliquer en vue de la conclusion du marché aux meilleures conditions.

Si par conséquent la base légale évoquée dans l'exposé des motifs pour justifier l'absence de mise en concurrence dans le cadre de l'attribution de ce marché existe bien, rien n'empêcherait le gouvernement de procéder à une mise en concurrence pour l'attribution de ce marché, comme il l'a fait pour les 36 autres lots du réseau RGTR, selon les conditions définies par la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus.

Le fait d'attribuer l'exploitation de ces lignes aux CFL sans mise en concurrence relève donc d'un choix politique. La Chambre de Commerce s'interroge en l'occurrence pour quelles raisons le projet d'attribution de ce contrat ne prévoit pas, comme dans d'autres hypothèses où cela était le cas, le recours à un appel d'offres ; ceci, alors que les opérateurs privés ont pourtant démontré leur sérieux et leurs performances, ainsi que leur efficacité en termes de contrôle de l'évolution des coûts inhérents à ces services dans le cadre des lignes du réseau RGTR qui leur ont été attribuées. Les exploitants d'autobus privés ont également dû à cette occasion se soumettre à un appel d'offres complexe et coûteux. La Chambre de Commerce demande partant que la mise en concurrence avec les acteurs privés soit de mise également pour les lignes faisant l'objet du Projet sous avis.

Concernant la fiche financière

Pour l'exploitation des lignes 201, 211, 212, 221, 222, 223, 261, 271, 190 de 2025 à 2034, il est prévu que l'Etat verse aux CFL 692.123.000 euros, montant qui sera adapté aux variations du coût de la vie.

Dans le détail, selon l'exposé des motifs, le budget a été établi en tenant compte des paramètres suivants :

- offre de kilomètres parcourus stable sur la période 2025-2034 : 7,3 millions de kilomètres par an ;
- remplacement progressif du parc des autobus diesel par une flotte de bus entièrement électriques jusqu'en 2030, conformément au programme gouvernemental du 3 décembre 2018. Ce remplacement a commencé dès 2023 ;

- mise en place progressive des installations de chargement pour les bus électriques ;
- glissement annuel des salaires de 1,50% ;
- hausse globale de 25% sur dix ans du coût des entretiens du parc électrique par rapport au parc diesel (remplacement des batteries).

Le montant annuel à engager connaîtra donc une progression annuelle moyenne de 2,12%, selon cette projection pluriannuelle :

Année	Montant à engager (TTC)
2025	61 757 000 €
2026	64 235 000 €
2027	65 421 000 €
2028	67 214 000 €
2029	68 795 000 €
2030	70 967 000 €
2031	72 324 000 €
2032	73 038 000 €
2033	73 794 000 €
2034	74 578 000 €
Total CSP 2025 – 2034	Total de 692 123 000 €

Ces montants apparaissent très élevés en comparaison avec ceux qui sont engagés dans le cadre des marchés conclus avec les sociétés de transport par autobus privés pour l'exploitation des autres lignes du réseau RGTR. Pour l'année 2025, voici la comparaison du coût au kilomètre :

	Nombre de km 2025	Budget annuel 2025	Coût au km
Sociétés privées en contrat RGTR	66.000.000 ²	259.614.000 € ³	3,93 €
CFL	7.300.000 ⁴	61.757.000 €	8,46 €

Il faut noter ici que les exigences contenues dans les contrats passés avec les opérateurs privés du RGTR sont très similaires à celles qui incombent aux CFL, notamment en termes d'électrification.

De ce fait, il apparaît un écart de rémunération de 115 % entre les sociétés privées et les CFL, pour le même type de prestation, équivalent à un montant annuel de l'ordre de **33 millions d'euros**.

² Source : exposé des motifs de la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus

³ Source : budget.public.lu

⁴ Source : exposé des motifs du Projet

En conséquence, la Chambre de Commerce demande qu'une mise en concurrence pour l'exploitation desdites lignes qui devrait permettre de réaliser une réduction des dépenses pour le budget de l'Etat soit de mise en l'occurrence.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

VAN/DJI