

I.

Exposé des motifs

Concerne : **Projet de loi 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**

Le 17 avril 1946, un accord entre les gouvernements luxembourgeois, français et belge donne naissance à la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois (ci-après « les CFL »).

En l'espace d'une vingtaine d'années, la longueur du réseau ferré luxembourgeois se trouve réduite de près de la moitié, passant de 500 km en 1948 à 275 km en 1968.¹

L'article 4 des statuts de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, telle que constituée en 1946 suivant la convention belgo-franco-luxembourgeoise, précisait que des services ferroviaires sur les lignes ou sections de ligne dont l'exploitation s'avérait habituellement déficitaire pouvaient être réduits, suspendus ou supprimés.

Progressivement et conformément à l'article 4 précité, des lignes ferroviaires sont supprimées et substituées par des services d'autobus :

- l'arrêté grand-ducal du 3 mars 1948 supprime le service de train sur les lignes de *Grundhof à Beaufort, de Cruchten à Larochette et de Diekirch à Vianden* et le remplace par le service d'autobus et de camion ;
- l'arrêté grand-ducal du 29 août 1953 supprime le service ferroviaire sur la ligne de *Noerdange à Martelange* et autorise la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois à effectuer la desserte de ladite ligne par un service routier.

C'est la fermeture progressive des lignes de chemin de fer à voie métrique jusqu'en 1955 qui fait augmenter la flotte d'autobus des CFL, qui monte à 45 bus en 1965.²

Dans les années 1950 et 1960, c'est au tour des lignes secondaires à voie normale d'être remplacées totalement ou partiellement par des autobus. Le service est organisé sous la forme du « *service de substitution des CFL* » : ainsi les lignes ferroviaires Troisvierges - Wilwerdange (1950), Echternach - Grevenmacher (1954), Diekirch - Echternach (1964) et Pétange - Ettelbruck (1967) sont remplacées par des lignes de bus qui suivent le trajet des anciennes lignes de chemin de fer.³

En 1996, les lignes du service de substitution rejoignent finalement le RGTR en vertu du règlement grand-ducal du 1^{er} juillet 1996 portant suppression des services de substitution exploités par les CFL.

¹ https://fr.wikipedia.org/wiki/Service_d%27autobus_des_CFL

² <https://blogcfl.lu/fr/groupe-cfl/les-cfl-cest-aussi-des-bus>

³ https://fr.wikipedia.org/wiki/Service_d%27autobus_des_CFL

Actuellement, les CFL desservent les lignes 201, 211, 212, 221, 222, 223, 261, 271, 190, 191 (Nord et Nord-Est) et 337 personnes sont affectées aux services bus des CFL, dont 260 chauffeurs de bus, sous le statut particulier du personnel des CFL.

Le cadre juridique

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 par le règlement (UE) 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 constitue la base juridique du contrat de service public de transport de voyageurs par rail et plus précisément son article 5, paragraphe 4bis.

Par contre, en ce qui concerne le service de transport de voyageurs par autobus assuré par les CFL, l'article 5, paragraphe 1^{er} du règlement (CE) 1370/2007 précité, dispose que « (...) *les marchés de services ou marchés publics de services, tels que définis par la directive 2004/17/CE ou par la directive 2004/18/CE, pour les services publics de transport de voyageurs par autobus ou par tramway sont attribués conformément aux procédures prévues par lesdites directives lorsque ces contrats ne revêtent pas la forme de contrats de concession de services tels que définis dans ces directives. Lorsque les contrats sont attribués conformément à la directive 2004/17/CE ou à la directive 2004/18/CE, les paragraphes 2 à 6 du présent article ne s'appliquent pas.* »

En l'occurrence, le fait que le service de transport de voyageurs par autobus assuré par les CFL ne constitue pas une concession, place ce dernier sous l'emprise des directives européennes régissant les marchés publics, à savoir les *directives 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 et 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.*

Suivant la communication de la Commission européenne du 29 mars 2014 sur les lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n°1370/2007 précité, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un contrat de concession, « *l'attribution de marchés (publics) de services pour les services publics de transport de voyageurs par autobus ou par tramway est donc uniquement régie par les directives 2014/24/UE et 2014/25/UE.* ⁴»

Ainsi, se trouve exclu l'application du règlement (CE) n°1370/2007 précité, ce qui est également confirmé par l'arrêt de la CJUE du 21 mars 2019 Rhein-Sieg-Kreis contre Verkehrsbetrieb Hüttebräucker GmbH, BVR Busverkehr Rheinland GmbH, et Rhenus Veniro GmbH & Co. KG contre Kreis Heinsberg, qui conclut que « *l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1370/2007 ne s'applique pas à l'attribution directe de contrats portant sur des services publics de transport de voyageurs par autobus qui ne revêtent pas la forme de contrats de concession de services.* »

Eu égard au statut particulier des CFL, le service de bus assurée par ses soins, tombe sous le régime des marchés passés entre pouvoirs adjudicateurs en vertu de l'article 12 de la directive 2014/24/UE précitée,

⁴ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=NL)

transposé en législation nationale par l'article 8 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, qui exclut l'obligation d'une mise en concurrence.

L'article 8, paragraphe 1^{er} de la loi sur les marchés publics précitée 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. »*

Les CFL sont eux-mêmes un pouvoir adjudicateur, plus particulièrement un organisme de droit public, au sens 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 suppose :

- une influence étatique spécifique : l'Etat luxembourgeois détient 94% des parts ;
- qu'ils ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial (il s'agit de services exploités à perte dont le coût principal est supporté par l'Etat luxembourgeois).⁵

Pour ce qui est de la première condition de l'article 8, paragraphe 1^{er}, le pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée.

L'État luxembourgeois détient directement (donc sans interposition d'une ou autres sociétés intermédiaires) 94 % du capital des CFL, exerce la majorité des voix associées à cette participation et désigne la majorité des membres de l'organe d'administration des CFL, étant précisé qu'un bon nombre des membres effectivement désignés au sein du Conseil d'administration sont des représentants directs des ministères concernés.

Le fait que les CFL sont une société commerciale à statut légal spécial et la désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès des CFL dont la mission est de « surveiller les activités des CFL, en particulier quant à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'exécution de services publics établis et effectués sur base de contrats conclus avec l'Etat et, en général, quant à la conformité de la gestion de ces activités avec la politique générale du Gouvernement, notamment en matière de transports, d'aménagement du territoire et de budget » confirme l'existence d'un contrôle analogue.

⁵ Audit juridique relatif à l'attribution et rémunération des services publics de transport routier de personnes au Luxembourg effectué par *Arendt&Medernach*, 2007.

L'État exerce par ailleurs une influence déterminante sur les objectifs et les décisions importantes des CFL par le biais du contrat de service public de transport de voyageurs, du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire et de la convention relative à la gestion administrative des immeubles dépendant de l'infrastructure ferroviaire.

La priorité de l'Etat consiste dans la sécurité du transport public, ainsi que de l'efficacité du service et de la qualité - englobant la ponctualité, une meilleure liaison et l'information en temps réel des perturbations - envers le client avec les technologies les plus innovantes, ce qui a été incorporé dans la stratégie des CFL.⁶

La deuxième condition de l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi sur les marchés publics, impose que 80 % des activités des CFL soient exercées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par l'Etat.

Il convient donc d'apprécier l'importance des tâches que l'Etat a confiées aux CFL, à savoir le transport public par train et par bus et la gestion de l'infrastructure ferroviaire⁷.

Le pourcentage d'activités est déterminé en fonction du chiffre d'affaires total moyen ou d'un autre paramètre approprié fondé sur les activités tel que les coûts supportés par la personne morale ou le pouvoir adjudicateur concerné pour ce qui est des services, fournitures et travaux pendant les trois années précédant l'attribution du marché⁸.

Apprécié sur la base du chiffre d'affaires individuel et non-consolidé des CFL, ceci représente 93.64⁹ % des activités confiées aux CFL par l'Etat, à savoir le contrat de service public et le contrat relatif à la gestion de l'infrastructure.

En dernier lieu, la troisième condition de l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi sur les marchés publics, impose que la personne morale, en l'occurrence les CFL, ne peut pas comporter de participation directe de capitaux privés. Les CFL sont détenus à 94 % par l'Etat luxembourgeois, à 4 % par l'Etat belge et la France détient 2 % de l'actionnariat.

Par conséquent, les CFL ne comportent pas de participation directe de capitaux privés.

Au vu de ce qui précède, les CFL remplissent les conditions cumulatives posées par l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics. Ainsi, le service de transport de voyageurs par autobus, assuré par les CFL, est exclu de l'application des Livres I et II de la loi sur les marchés publics précitée et constitue un marché passé entre entités appartenant au secteur public conformément à la loi sur les marchés publics précitée.

Cette approche est confirmée par l'avocat général dans l'arrêt de la CJUE du 21 mars 2019 Rhein-Sieg-Kreis 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*

⁶ <https://groupe.cfl.lu/fr-FR/strategy/ourpillars>

⁷ Art. 3 Statuts CFL, la Loi du 6 juin 2019 relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire, et les différents contrats de service public.

⁸ Art. 9 de la loi du 8 avril 2018.

⁹ Données fournies par les CFL.

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 attributrice 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. »

Durée du contrat de service public

Le contrat de service public de transport de voyageurs par rail et par route actuellement en vigueur a été signé le 7 mai 2009 pour une durée de 15 ans jusqu'au 31 décembre 2024.

Concernant le contrat futur, les deux services de transport – rail et bus – ont été séparés en raison de bases juridiques différentes d'après la réglementation européenne et nationale en vigueur.

Le contrat de transport de voyageurs par autobus futur entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025 pour une période de dix ans jusqu'au 31 décembre 2034 conformément au paragraphe 3 de l'article 3 du 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 par le règlement (UE) 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016.

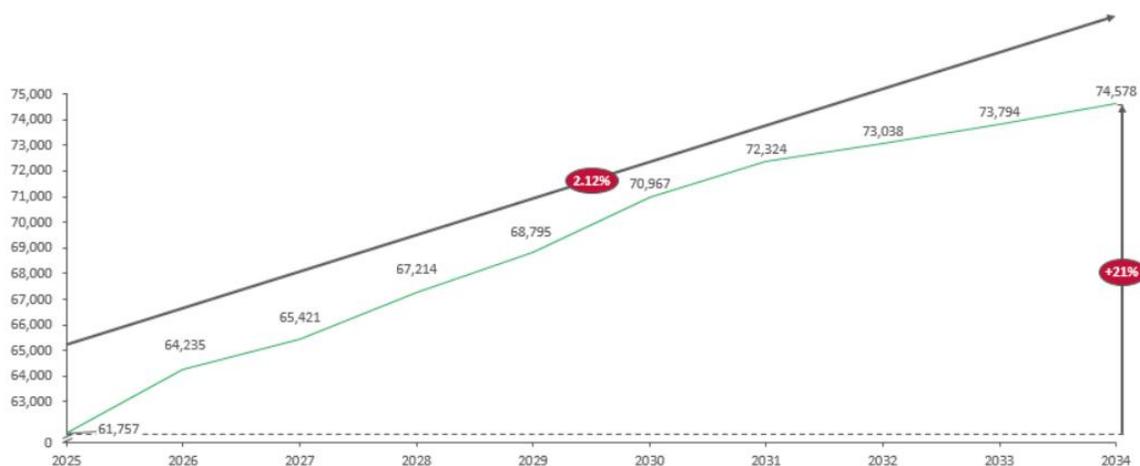
Budget

Pour les prestations de service public effectuées par les CFL pour la période 2025 à 2034, l'Etat versera aux CFL une rémunération correspondant aux charges effectives occasionnées dans le cadre de la réalisation des prestations de transport de voyageurs par autobus. Le montant total des dépenses relatives à l'exploitation du service de transport de voyageurs par autobus par les CFL, pour lequel l'exploitation proprement dite commence au 1^{er} janvier 2025, a été estimé à 692 123 000 €.

Le budget ainsi calculé tient compte principalement des paramètres suivants :

- offre de kilomètres parcourus stable sur la période 2025-2034 : 7,3 Millions km / an ;
- remplacement progressif du parc des autobus diesel par une flotte de bus entièrement électrique jusqu'en 2030, conformément au programme gouvernemental du 3 décembre 2018. Ce remplacement commence 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 10 ans du coût des entretiens du parc électrique par rapport au parc diesel (remplacement des batteries).

L'ensemble de ces paramètres permet d'estimer l'évolution du coût annuel suivant (TTC, en kEUR) :



Sans tenir compte des facteurs inflationnistes, la progression annuelle de la charge pour l'Etat pour le transport des voyageurs par autobus opérés par les CFL, est estimée à 2,12%.

II.

Projet de loi 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

Art. 1^{er}.

Le Gouvernement est autorisé à attribuer directement un contrat entre l'Etat et la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois concernant le service de transports de voyageurs par autobus, pour une période maximale de 10 ans, sur base de l'article 8 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Art. 2.

La charge à assumer par l'Etat au titre de la rémunération de l'adjudicataire pour les prestations du service de transport public par autobus visé à l'article 1^{er} ne peut pas dépasser le montant de 692 123 000 euros TTC pour la période allant du 1^{er} janvier 2025 jusqu'au 31 décembre 2034.

Ce montant correspond à la valeur 972,61 points au 1^{er} avril 2023 de la moyenne semestrielle des indices des prix à la consommation rattachés à la base 100 du 1^{er} janvier 1948. Il sera adapté aux variations du coût de la vie.

Art. 3.

Les dépenses occasionnées par l'exécution de l'article 1^{er} de la présente loi sont imputées sur le crédit inscrit annuellement à la section des transports publics par autobus au budget des dépenses courantes du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics.

III.

Commentaire des articles

ad article 1^{er}

Le contrat de service de transport de voyageurs par autobus est conclu en application de l'article 8 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

ad article 2

Selon l'article 99 de la Constitution, tout engagement financier important de l'État doit être autorisé par une loi spéciale et aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. En l'occurrence, l'autorisation du législateur est dès lors nécessaire dans la mesure où, premièrement, l'engagement total de l'État dépasse le montant prévu à l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État, à savoir 40.000.000 euros et, deuxièmement, la participation financière de l'État est prévue pour une durée dépassant un seul exercice.

Comme repris en détail à la fiche financière, le montant total du contrat de transport de voyageurs par autobus s'élève à 692 123 000 euros TTC et la durée de ce contrat est de 10 ans. Ce montant correspond à la valeur 972,61 points au 1^{er} avril 2023 de la moyenne semestrielle des indices des prix à la consommation rattachée à la base 100 du 1^{er} janvier 1948. Il sera adapté aux variations du coût de la vie.

ad article 3

Le montant annuel de cette dépense sera inscrit, comme dans le passé, dans le budget des recettes et des dépenses de l'Etat et plus précisément à la section 20.2. de la loi budgétaire.

IV.

Fiche financière

Le montant total des dépenses relatives à l'exploitation du service de transport de voyageurs par autobus par les CFL, pour lequel l'exploitation proprement dite commence au 1^{er} janvier 2025, a été estimé comme suit, dans une 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 €