

N° 4742¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

- 1) portant approbation du Protocole modifiant l'Accord du 9 février 1994 relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, vu la mise en vigueur de la Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, signé à Bruxelles, le 22 mars 2000;
- 2) portant modification de la loi du 24 février 1995 modifiée portant approbation et application de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, fait à Bruxelles, le 9 février 1994

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.12.2000)

Par dépêche du 27 juillet 2000, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait transmettre au Conseil d'Etat pour avis le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, du texte du Protocole à approuver ainsi que d'un plan du réseau routier luxembourgeois concerné, élaboré par le ministre des Travaux publics.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'objectif du projet de loi consiste à approuver le Protocole modifiant l'Accord du 9 février 1994, signé le 22 mars 2000 entre l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède, et d'assurer ainsi la transposition en droit national du volet droits d'usage de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

D'après l'article 12, alinéa 1er de la directive, les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive avant le 1er juillet 2000. D'après l'article IV du projet de loi, la loi devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2001.

A titre préliminaire, il y a lieu de noter que dans l'intitulé de la loi, il faudrait écrire, sub 2), „portant modification de la loi modifiée du 24 février 1995 ...“, au lieu de „portant modification de la loi du 24 février 1995 modifiée ...“.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article I

L'article I du projet de loi porte approbation du Protocole modifiant l'Accord du 9 février 1994. L'objectif du Protocole est d'introduire dans l'Accord de nouveaux montants maxima des droits d'usage, variant en fonction des émissions et de la sécurité des véhicules visés.

Article II

L'article II du projet de loi modifie la loi modifiée du 24 février 1995 portant approbation et application de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, fait à Bruxelles, le 9 février 1994.

En premier lieu, il faut reprendre l'observation faite au sujet de l'intitulé de la loi, et écrire „*La loi modifiée du 24 février 1995 ...*“, au lieu de „*La loi du 24 février 1995 modifiée ...*“.

L'article II, point 1° du projet de loi vise à remplacer l'actuel article 2 de la loi modifiée du 24 février 1995.

Le paragraphe (1) du nouvel article 2, tel que proposé, entend laisser aux soins d'un règlement grand-ducal la possibilité d'étendre la perception d'un droit d'usage pour des raisons tenant à la sécurité routière et à la qualité de vie des riverains. Or, au sens de l'article 102 de la Constitution, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens sauf si elle est prévue par la loi. Si les questions de détail peuvent être abandonnées au pouvoir exécutif, les modalités substantielles doivent cependant impérativement être retenues par la loi. Il faut dès lors se demander en l'occurrence si l'habilitation législative prévue au nouvel article 2, paragraphe (1), est suffisamment précise et circonscrite de par l'usage des termes „pour des raisons tenant à la sécurité routière et à la qualité de vie des riverains“ pour répondre aux exigences de l'article 102 de la Constitution précité.

Par ailleurs, par missive du 19 octobre 2000, la Commission européenne a fait l'observation que la faculté d'étendre la perception d'un droit d'usage à d'autres sections du réseau routier principal va au-delà de ce que la directive 1999/62/CE permet. Il faudra dès lors supprimer dans le projet de loi le paragraphe (3) du nouvel article 2 et toutes les références à ce paragraphe, qui établit cette possibilité d'extension à d'autres sections du réseau routier.

Pour ces deux raisons, à savoir la difficulté d'ordre constitutionnel qui risque de se poser et l'observation émanant de la Commission européenne, le Conseil d'Etat propose de supprimer le deuxième alinéa du paragraphe (1) du nouvel article 2, tel que prévu actuellement dans le projet de loi, et de modifier le premier paragraphe comme suit:

„(1) L'utilisation par un véhicule d'une autoroute ou d'une route de caractère similaire sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg est soumise à la perception du droit d'usage défini aux articles 1er et 8 de l'Accord.“

Quant au paragraphe (2), 6e tiret (définition du „véhicule non Euro“), fin de la première ligne, il conviendra de mettre „véhicules Euro I et Euro II“ au pluriel.

Au dernier tiret (définition du „droit d'usage“), la référence au paragraphe (3) est à supprimer, de sorte que la phrase se termine après „similaire“.

Ainsi qu'il a été exposé ci-avant, le paragraphe (3) est à supprimer, premièrement à cause des observations faites par la Commission européenne au sujet de la possibilité non autorisée d'extension à d'autres sections du réseau routier, et en second lieu du fait que resurgit ici la question d'ordre constitutionnel soulevée déjà au sujet du paragraphe (1). En effet, le paragraphe (3) de l'article 2, tel que proposé, vise à permettre d'étendre par voie de règlement grand-ducal la perception du droit d'usage „notamment pour des raisons de sécurité et de commodité des usagers de la route ainsi que de qualité de vie des riverains“. Ici aussi il convient de se demander si cette habilitation législative est suffisamment circonscrite au vu de l'article 102 de la Constitution.

Quant au paragraphe (4) (paragraphe (3) selon le Conseil d'Etat), il est proposé la formulation suivante:

„(3) Sont exonérés du droit d'usage les tronçons d'autoroutes et de routes à caractère similaire entre un point frontière avec un Etat qui ne perçoit pas de droit d'usage visé par l'Accord, et

l'échangeur le plus proche donnant accès au réseau dont l'utilisation n'est pas subordonnée au paiement du droit d'usage. Un règlement grand-ducal énumérera ces tronçons d'autoroutes et de routes à caractère similaire."

Le paragraphe (5) (paragraphe (4) selon le Conseil d'Etat) fait référence à la directive 92/106/CEE du Conseil des Communautés Européennes du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre Etats membres. Tout d'abord, la référence serait à remplacer par celle à la mesure nationale de transposition. Ensuite et surtout, cette directive n'a jamais été transposée correctement en droit luxembourgeois. La directive 92/106/CE a certes été mentionnée à l'article 3, alinéa 3 du règlement ministériel du 18 décembre 1992 soumettant à autorisation les transports internationaux de personnes et de choses effectués sur le territoire luxembourgeois au moyen de véhicules routiers immatriculés dans un pays tiers. Or, cette mention ne constitue pas en soi une transposition, ce que le Conseil d'Etat avait d'ailleurs déjà soulevé dans son avis du 17 mars 1998 relatif au projet de loi modifiant la loi du 24 février 1995.

En plus, il appert que le règlement ministériel du 18 décembre 1992 est contraire à l'article 36 de la Constitution, aux termes de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (*voir Arrêt No 01/98 du 6 mars 1998*). La transposition est ainsi de toute façon déficiente faute de base légale.

Enfin, pour des raisons techniques et pratiques liées à l'utilisation effective du réseau routier luxembourgeois concerné, le Conseil d'Etat propose de supprimer la possibilité d'exemption complète du droit d'usage et de se limiter à une exonération partielle.

Le Conseil d'Etat exprime dès lors son opposition formelle quant au maintien du paragraphe (5) dans le projet de loi sous sa forme actuelle. Il propose le libellé suivant quant à ce qui est devenu le paragraphe (4):

„(4) Les véhicules qui effectuent un transport combiné sont partiellement exemptés du droit d'usage visé au paragraphe (1), sans que cette exemption ne puisse être inférieure à 3 euros par trajet, ni dépasser le droit d'usage payé. Les montants et les modalités de perception en question sont fixés par règlement grand-ducal.“

Le point 2° de l'article II vise à remplacer l'actuel article 3 de la loi modifiée du 24 février 1995 en prévoyant notamment une exemption partielle ou complète du droit d'usage à déterminer par règlement grand-ducal. Cette façon de procéder risque de contrevenir aux dispositions de l'article 101 de la Constitution disposant que nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de libeller le point 2° comme suit:

„L'article 3 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 3.**– (1) Sont exemptés du droit d'usage:

- a) les véhicules de l'armée, de la police grand-ducale, de l'administration des douanes et accises, de la protection civile, des services d'incendie, ainsi que l'ensemble des véhicules utilisés pour des missions d'intervention urgente et équipés comme tels;
- b) les véhicules qui sont utilisés exclusivement sur le territoire national par des personnes physiques ou morales dont l'activité principale n'est pas le transport de marchandises, dans la mesure où leur mise en circulation n'est pas susceptible d'avoir des répercussions économiques sur le marché des transports.

(2) Les véhicules visés au paragraphe (1) sous b) doivent être munis d'un certificat attestant leur exemption du droit d'usage. Les modalités d'établissement de ce certificat sont arrêtées par règlement grand-ducal.“ “

Le point 3° de l'article II du projet vise à remplacer l'article 4 de la loi de 1995 et ne donne pas lieu à observation.

Au point 4° de l'article II, les auteurs du projet se proposent de remplacer l'actuel article 7 de la loi modifiée du 24 février 1995, tout en érigeant en infraction le non-respect des dispositions des articles 2, 3 et 5 de la loi précitée. Si le non-respect des dispositions de l'article 5 peut être érigé en infraction, il n'en va pas de même des articles 2 et 3 tels que modifiés par le présent projet. Il faudrait dès lors que les auteurs du texte sous rubrique précisent, conformément au principe de la légalité des infractions, les faits qu'ils entendent voir incriminer.

Au premier alinéa du nouveau libellé proposé pour l'article 7, le Conseil d'Etat suggère de supprimer la référence aux articles 2 et 3 de la loi, et d'écrire: „Les infractions aux dispositions de l'article 5 de la présente loi ...“.

Article III

En ce qui concerne l'article III, il est permis de se demander si une loi qui ne comporte que neuf articles nécessite vraiment une coordination officielle, ce d'autant plus que le contenu des dispositions de la loi qu'il s'agit de coordonner et des modifications que le présent texte vise à y apporter n'ont pour la plupart qu'un caractère habilitant, l'essentiel de la matière étant fixé par des règlements grand-ducaux.

Article IV

Le présent article fixe l'entrée en vigueur de la loi à la date du 1er janvier 2001.

L'article 9 du Protocole que l'article I du présent projet vise à approuver dispose toutefois que ce Protocole n'entre en vigueur que le premier jour du mois suivant la date à laquelle les Gouvernements respectifs ont notifié par écrit à la Commission européenne que les exigences constitutionnelles nécessaires à son entrée en vigueur dans leurs Etats respectifs sont remplies.

Du fait que le projet sous examen ne peut de toute manière plus passer la procédure législative avant le 1er janvier 2001, il y a lieu de faire abstraction de l'article IV.

Pour le cas où les auteurs du texte envisageraient cependant une entrée en vigueur au premier jour du mois qui suit la publication de la loi au Mémorial, cet article serait à libeller comme suit:

„L'article II de la présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 décembre 2000.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Raymond KIRSCH