

N° 7362¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

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, fait à Bruxelles, le 6 décembre 2017 ;
- 2) modifiant 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.

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(23.10.2018)

RESUME STRUCTURE

La Chambre des Métiers critique le projet de loi sous avis dans la mesure où il renvoie à un règlement grand-ducal pour définir les véhicules pouvant bénéficier de l'exemption à la taxe que doivent acquitter les véhicules lourds pour l'utilisation des autoroutes alors que la matière fiscale est du domaine de la loi, et que les véhicules exemptés sont clairement déterminés dans la loi.

La Chambre des Métiers regrette par ailleurs qu'aucune affectation précise des recettes de cette taxe « eurovignette » ne soit précisée dans le texte de loi.

*

Par sa lettre du 10 septembre 2018, Monsieur le Ministre du Développement Durable et des Infrastructures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

1. Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer le protocole du 6 décembre 2017 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 (ci-après « accord eurovignette ») afin d'adapter cet accord à la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures telle que modifiée en dernier lieu par la directive 2011/76/CE (ci-après « Directive eurovignette »).

Le protocole de 2017 précité vise de plus à ajuster la répartition des recettes à la suite de la sortie de l'accord eurovignette de la Belgique et de l'Allemagne, et d'introduire des tarifs nouveaux en fonction des normes européennes d'émission des véhicules.

Le projet de loi sous avis propose en conséquence de modifier 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 (ci-après « la loi modifiée du 24 février 1995 »).

Il est accompagné d'un projet de règlement grand-ducal qui fait l'objet d'un avis séparé de la Chambre des Métiers.

Les modifications à la loi modifiée du 24 février 1995 apportées par le projet de loi sous avis sont de quatre sortes :

- ajouter la nouvelle norme européenne d'émission des véhicules « EURO VI » ;
- supprimer l'exonération de certains tronçons d'autoroutes pour l'achat de vignette papier puisque l'achat se fait désormais par Internet ;
- adapter le remboursement des vignettes non-utilisées afin de ne plus limiter le droit au remboursement aux seules vignettes annuelles ;
- modifier l'objet du règlement grand-ducal ayant pour objet de préciser les « modalités d'établissement du certificat d'exemption du droit d'usage au profit d'un règlement grand-ducal qui « définit les véhicules pouvant bénéficier de cette exemption.»

Si les trois premières modifications listées ci-dessus ne font pas l'objet de remarques particulières, la Chambre des Métiers critique le principe du renvoi par la loi à un règlement grand-ducal pour définir une liste des véhicules exemptés.

2. Observations particulières

La Chambre des Métiers remarque à titre préliminaire que les Etats parties à l'accord eurovignette¹ n'ont pas étendu le droit d'usage aux véhicules d'un poids inférieur à 12 tonnes et supérieur à 3,5 tonnes, ni opté pour un tarif proportionnel aux distances parcourues, mais ont conservé un droit d'usage pour une durée définie, indépendamment des distances parcourues.

Si l'on considère que l'eurovignette s'inscrit dans la politique européenne des transports ayant pour objectif de prendre en compte le coût réel de l'utilisation des autoroutes et routes similaires par les poids lourds, notamment les coûts liés à la pollution atmosphérique, le principe même d'un droit d'usage temporel et non proportionnel aux kilomètres parcourus, n'est pas optimal.

En effet, un droit d'usage temporel ne correspond pas à une répartition équitable des coûts entre les utilisateurs, et il peut inciter le détenteur d'une vignette à circuler le plus possible sur le réseau routier concerné pendant sa durée de validité.

Au-delà des critiques liées au principe même d'un droit d'usage temporel, la Chambre des Métiers critique le renvoi par la loi à un règlement grand-ducal pour lister les véhicules exemptés.

Pour mémoire, la Directive eurovignette a donné la possibilité aux Etats membres d'appliquer des tarifs réduits où des exonérations pour des véhicules « *qui ne circulent qu'occasionnellement sur les voies publiques de l'Etat membre d'immatriculation et qui sont utilisés par des personnes physiques ou morales dont l'activité principale n'est pas le transport de marchandises, à condition que les transports effectués par ces véhicules n'entraînent pas de distorsions de concurrence et sous réserve de l'accord de la Commission.* »²

Cette exonération a été transposée dans la loi modifiée du 24 février 1995 qui exempte de la taxe 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.* »³

Il est surprenant que le projet de loi sous avis accorde au pouvoir réglementaire le droit de définir une telle liste, alors que, s'agissant d'une matière fiscale réservée à la loi par la Constitution⁴, le pouvoir réglementaire ne devrait pas avoir de compétence pour définir la qualité d'assujetti à une taxe, mais seulement définir les mesures d'exécution.⁵

La Chambre des Métiers prête aussi à considérer que ce n'est pas parce que le règlement grand-ducal actuellement en vigueur définit une telle liste que le futur règlement légitimerait cette pratique.

De plus, les critères de l'exemption de la loi modifiée du 24 février 1995 visent clairement les véhicules utilisés exclusivement sur le territoire national, par les entreprises dont l'activité principale

1 Qui sont à ce jour le Luxembourg, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède.

2 Directive Eurovignette, article 6 paragraphe 2.

3 Loi modifiée du 24 février 1995, article 3 (1) b).

4 Article 99 de la Constitution

5 Article 32, paragraphe 3 de la Constitution

n'est pas le transport de marchandises, et cette utilisation n'entraîne pas de répercussion économique sur le marché du transport.

Il semble en effet évident que toute entreprise artisanale qui utilise un véhicule utilitaire lourd dans le cadre de son activité n'ambitionne pas de concurrencer le marché des transports mais seulement de faire correctement son métier avec un véhicule adapté.

Cette analyse n'est malheureusement pas partagée par l'administration des douanes et accises qui exige pour pouvoir bénéficier de l'exemption, que le véhicule « *ne (soit pas utilisé) pour le transport de marchandises vendues et livrées contre rémunération à une tierce personne.* »⁶

Or cette analyse est reprise dans le projet de règlement grand-ducal joint au projet de loi sous avis, excluant les entreprises artisanales locales de l'exemption dès lors qu'elles transportent du matériel autre que des outils, équipements ou machines.

L'interprétation administrative, non seulement ne repose sur aucune base légale, mais va à l'encontre du sens même de la loi qui inclut dans l'exemption, et de manière évidente, les entreprises locales dont l'activité principale n'est pas le transport de marchandises.

Cette interprétation procède d'une distinction entre la nature des objets transportés, en soumettant, d'un côté, le transport de matériaux à cette taxe au motif qu'un tel transport participe à une activité économique de transport de marchandises, et en exemptant, d'un autre côté, le transport exclusif de matériel, car les outils, équipements ou machines ne sont pas facturés à un client, et ne participeraient pas à une telle activité économique de transport de marchandises.

Or cette distinction entre les marchandises qui sont facturées, de celles qui ne le sont pas, est artificielle puisque tout transport destiné à un chantier est répercuté économiquement sur le client par une facturation ou par un amortissement de charges, que ce soit le transport de matières premières, de matériaux, d'outillages ou autre.

La Chambre des Métiers regrette par ailleurs qu'aucune affectation précise des recettes de cette taxe ne soit précisée dans le texte de loi alors que l'objectif affiché par l'eurovignette est de compenser les coûts liés à la pollution générée par l'utilisation intensive des autoroutes par les véhicules utilitaires lourds du secteur du transport.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 23 octobre 2018

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

⁶ Formulaire de demande d'exemption disponible à ce jour sur le site de l'Administration des Douanes et Accises.

