

N° 8281¹

CHAMBRE DES DEPUTES

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 poids lourds conformément à la Directive 2022/362/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les Directives 1999/37/CE, 2019/520/UE et 1999/62/CE relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures ;**
- 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

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 21 mai 2019 fixant les montants du droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds

(13.11.2023)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous avis, complété par un projet de règlement grand-ducal, a pour objectif de transposer la directive 2022/362 concernant les nouveaux principes applicables en matière de taxation pour l'utilisation des autoroutes et des routes à caractère similaire (ou « Eurovignette »), dont le principe d'étendre le champ d'application de la taxation qui est aujourd'hui limitée aux poids lourds à partir de 12 tonnes.

Tout en agréant la conformité à la directive 2022/362 de l'extension de l'Eurovignette aux véhicules d'une masse supérieure à 3,5 tonnes à partir du 25 mars 2027, la Chambre des Métiers estime que la nouvelle formulation relative à l'exemption de cette taxation applicable à certains véhicules pouvant être utilisés dans le cadre d'une activité du secteur de l'Artisanat devrait être revue afin, d'une part, d'y ajouter les métiers de la nouvelle liste C, et d'autre part, de prévoir une période transitoire afin que cette nouvelle rédaction coïncide avec la date de l'extension du champ d'application de la taxation.

L'avenir de l'accord du 9 février 1994 relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par les poids lourds, (ou « accord Eurovignette ») devrait aussi être anticipé alors que le maintien de ce système de taxation dont fait partie le Luxembourg semble remis en question, tant par le départ annoncé des Pays-Bas et du Danemark en 2026/2027, que par la directive 2022/362 qui privilégie les systèmes basés sur le nombre de kilomètres parcourus (ou « péages ») par rapport aux systèmes basés sur un abonnement pour une durée d'utilisation (ou « droits d'usage »), car les péages sont plus en conformité avec les principes dits du « pollueur-payeur » et de « l'utilisateur-payeur ».

*

Par sa lettre du 6 juillet 2023, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La directive 2022/362/CE du 24 février 2022, qui est entrée en vigueur le 24 mars 2022 (ou « directive 2022/362 ») vise principalement à modifier la directive 1999/62/CE (ou « directive Eurovignette ») et doit être transposée par les Etats membres avant le 25 mars 2024.

Parmi les modifications importantes opérées par cette directive, on soulignera en premier l'extension du champ d'application de la directive Eurovignette dans un souci d'égalité de traitement et de concurrence loyale.

La taxe, actuellement limitée aux poids lourds à partir de 12 tonnes, doit être étendue aux véhicules d'une masse supérieure à 3,5 tonnes, au plus tard à partir du 25 mars 2027. Cependant, les Etats Membres ont la possibilité de ne pas élargir ce champ d'application, mais ils doivent alors en justifier les raisons.¹

Une autre extension du champ d'application vise les véhicules utilitaires lourds autres que ceux destinés au transport de marchandises, ainsi que les véhicules légers, y compris les voitures particulières, mais la Chambre des Métiers comprend que les Etats Membres restent libre d'appliquer cette extension.²

Un autre changement important est que la directive 2022/362 exprime désormais une nette préférence pour les péages et qu'elle pose en conséquence un principe d'interdiction d'appliquer des « *droits d'usage aux véhicules utilitaires lourds sur le réseau transeuropéen de transport central* » à partir du 25 mars 2030, sauf si ceux-ci peuvent être dûment justifiés.³

La directive 2022/362 introduit par ailleurs la possibilité d'ajouter un nouveau type de redevance qui s'ajoute à la redevance d'infrastructure et à celle pour coûts externes, à savoir la « redevance de congestion » qui permet aux Etats Membres de taxer les tronçons routiers qui sont régulièrement saturés et pendant les périodes habituelles de congestion.

Une dernière modification importante est la variation du prix des redevances d'infrastructures et des droits d'usage en fonction de la classe d'émission de CO₂ pour les véhicules lourds, cette variation étant destinée à remplacer la variation en fonction de la classe d'émission « Euro » des véhicules.

A la suite des modifications apportées à la directive Eurovignette par la directive 2022/362, l'accord du 9 février 1994 relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par les poids lourds, (ci-après « accord Eurovignette ») a été modifié en date du 29 mars 2023 (ou « protocole de 2023 »).

L'accord Eurovignette, qui est appliqué à ce jour par quatre Etats membres, à savoir le Luxembourg, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, formalise la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation d'une autoroute, ou d'une route à caractère similaire, par les poids lourds.

Afin de se conformer aux modifications introduites par la directive 2022/362, le protocole de 2023 a apporté trois grandes modifications à l'accord Eurovignette.

La première modification vise à étendre le champ d'application du droit d'usage, à partir du 26 mars 2027, aux véhicules utilitaires lourds destinés au transport de marchandises dont la masse en charge maximale techniquement admissible est d'au moins 3,5 tonnes.

1 « Les États membres qui décident de n'appliquer des péages ou des droits d'usage ou les deux qu'aux poids lourds ayant une masse en charge maximale techniquement admissible supérieure ou égale à 12 tonnes informent la Commission de leur décision ainsi que des motifs sur lesquels elle est fondée. » (article 7 paragraphe 13 de la directive Eurovignette, telle que modifiée par la directive 2022/362).

2 « (...) les péages et droits d'usage pour différentes catégories de véhicules, tels que les véhicules utilitaires lourds, les poids lourds, les autocars et les autobus, les véhicules légers, les véhicules utilitaires légers, les minibus et les voitures particulières peuvent être introduits ou maintenus indépendamment les uns des autres. Toutefois, lorsque des États membres perçoivent des redevances pour les voitures particulières, ils en perçoivent également pour les véhicules utilitaires légers. » (article 7 paragraphe 3 de la directive Eurovignette, telle que modifiée par la directive 2022/362).

3 Article 7 paragraphes 10 & 11 de la directive Eurovignette, telle que modifiée par la directive 2022/362.

La Chambre des Métiers comprend que le Luxembourg a opté de ne pas intégrer dans le champ d'application de l'Eurovignette les véhicules utilitaires lourds autres que ceux destinés au transport de marchandises, ainsi que les véhicules légers, y compris les voitures particulières.

La seconde modification apportée par le protocole de 2023 vise à adapter les exemptions au droit d'usage conformément à la directive 2022/362, et en particulier de prévoir une exemption pour les véhicules ayant une masse en charge maximale techniquement admissible supérieure à 3,5 tonnes et inférieure à 7,5 tonnes si ces véhicules entrent dans une des catégories suivantes :

- soit le véhicule est utilisé pour le transport de matériel, d'équipements ou de machines destinés au conducteur dans l'exercice de ses fonctions,
- soit le véhicule est utilisé pour le transport de marchandises fabriquées de manière artisanale, et à la condition que le transport ne soit pas effectué pour le compte d'autrui.

Une autre exemption peut intéresser le secteur artisanal, à savoir celle qui vise les véhicules à émission nulle dont la masse en charge maximale techniquement admissible est inférieure ou égale à 4,25 tonnes.

Le protocole de 2023 vise *in fine* à adapter les tarifs applicables afin de les définir, non plus exclusivement en fonction des normes Euro, mais afin de prendre aussi en compte les classes d'émissions de CO₂ des véhicules.

Le projet de loi sous avis a pour objet d'approuver le protocole de 2023 et de modifier en conséquence la loi modifiée du 24 février 1995 (ou « loi Eurovignette »).

Ce projet de loi est accompagné d'un projet de règlement grand-ducal qui modifie le règlement grand-ducal du 21 mai 2019 pris en application de l'article 4 de la loi Eurovignette. (ou « règlement grand-ducal Eurovignette »).

Les modifications au règlement grand-ducal Eurovignette visent essentiellement à répercuter les changements concernant les montants du droit d'usage afin de tenir compte des classes d'émission en CO₂ qui se feront en deux temps : à compter du 1^{er} janvier 2025, les nouveaux tarifs ne concerneront que les véhicules de plus de 12 tonnes, et à compter du 26 mars 2027, les tarifs viseront aussi les véhicules dont la masse en charge techniquement admissible est supérieure à 3,5 tonnes.

Le projet de règlement grand-ducal soumis pour avis ajoute aussi, conformément à la directive 2022/362, la possibilité d'opter pour un droit d'usage journalier.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

La Chambre des Métiers, tout en considérant que les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis sont conformes au texte de la directive 2022/362, estime que la nouvelle formulation de l'exemption susceptible de s'appliquer pour les véhicules du secteur de l'Artisanat devrait être revue. Il conviendrait en effet d'y intégrer les métiers de la nouvelle liste C, et aussi de prévoir une période transitoire pour les véhicules d'une masse supérieure à 12 tonnes.

L'avenir de l'accord Eurovignette devrait aussi être envisagé alors que cet avenir semble de plus en plus incertain avec le départ annoncé des Pays-Bas et du Danemark en 2026/2027, et la considération que ce système, basé sur un droit d'usage pour une certaine durée au lieu d'une utilisation effective calculée par rapport à la distance parcourue, est remis en cause par la directive 2022/362 à partir du 25 mars 2030.⁴

2.1. Concernant l'exemption pour les véhicules du secteur de l'artisanat

A ce jour, les véhicules qui sont utilisés exclusivement sur le territoire national par des entreprises dont l'activité principale est du ressort du secteur de l'artisanat peuvent bénéficier de l'exemption visée par l'article 3 (1) b) de la loi Eurovignette.

⁴ Article 7 paragraphes 10 & 11 de la directive Eurovignette, telle que modifiée par la directive 2022/362.

Cette exemption est formulée comme suit :

« Sont exemptés du droit d'usage (...) 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. Un règlement grand-ducal précise les catégories de ces véhicules. »

En exécution de cette disposition, le règlement grand-ducal Eurovignette liste les véhicules pouvant bénéficier de cette exemption, dont, en particulier pour le secteur artisanal :

« les véhicules utilisés exclusivement au transport d'outils, d'équipements et de machines à destination ou en provenance des lieux de travail et des chantiers » (article 3, point 2°).

Il faut ajouter que cette exemption vise les poids lourds ayant une masse en charge maximale techniquement admissible supérieure à 12 tonnes, puisque seuls ces véhicules entrent actuellement dans le champ d'application de l'Eurovignette.

A la suite de projet de loi sous avis, l'exemption de l'article 3 (1) b) de la loi Eurovignette sera remplacée par une exemption limitée aux véhicules dont la masse en charge maximale techniquement admissible est inférieure à 7,5 tonnes qui sera libellée comme suit :

« Les véhicules utilisés dans le cadre d'une des activités reprises sur la liste A ou liste B, tel que prévu à l'article 12, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales et pour laquelle une autorisation d'établissement ou toute autre autorisation équivalente a été émise, lorsque :

1° la masse en charge maximale techniquement admissible des véhicules est supérieure à 3,5 tonnes et inférieure à 7,5 tonnes ;

2° le conducteur transporte du matériel, des équipements ou des machines utilisés dans l'exercice de ses fonctions ou pour le transport de marchandises fabriquées de manière artisanale ;

3° le transport n'est pas effectué pour le compte d'autrui. »⁵

On note que le projet de loi sous avis ne renvoie plus à un règlement grand-ducal le soin de préciser la liste des véhicules entrant dans le champ d'application de cette exemption.

Tout en considérant que cette nouvelle rédaction est conforme à la directive 2022/362, la Chambre des Métiers estime qu'il conviendrait d'ajouter les activités désormais reprises dans la nouvelle « liste C » annexée à la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions telle que modifiée par la loi du 26 juillet 2023.⁶

En effet, cette liste comprend des activités susceptibles de bénéficier de cette exemption, en particulier les activités de « distillateur-brasseur malteur », de « remorqueur », de « concepteur d'installation des techniques du bâtiments », de « réalisateur de décors de théâtre, de cinéma et de télévision » ou encore nombre d'activités artisanales d'art.

Il échet aussi de considérer qu'une période transitoire jusqu'au 26 mars 2027 est prévue pour l'extension du champ d'application de l'Eurovignette aux véhicules ayant une masse maximale admissible à partir de plus de 3,5 tonnes.

Aussi, si aucune période transitoire n'est prévue pour la mise en œuvre de la nouvelle rédaction de l'exemption de l'article 3 (1) b) de la loi Eurovignette, aucun véhicule ne pourra bénéficier, jusqu'au 26 mars 2027, de cette exemption qui est limitée aux véhicules d'une masse maximale admissible inférieure à 7,5 tonnes.

La Chambre considère en conséquence qu'une période transitoire devrait être prévue afin de donner un effet utile à cette loi et de permettre aux entreprises concernées de s'organiser et de prendre en compte le surcoût lié à l'utilisation des autoroutes par leurs véhicules de plus de 12 tonnes.

⁵ Projet d'article 3 (1) d) de la loi Eurovignette.

⁶ Loi du 26 juillet 2023 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, Mémorial A 552, publiée le 28 août 2023.

2.2. Concernant l'avenir de l'accord Eurovignette

La directive 2022/362 prévoit l'interdiction d'appliquer des droits d'usage aux véhicules utilitaires lourds sur le réseau transeuropéen de transport central à partir du 25 mars 2030, sauf si ceux-ci peuvent être dûment justifiés.⁷

La directive 2022/362 prévoit aussi qu'un « système commun de droits d'usage » peut perdurer jusqu'en 2032, mais qu'au-delà il doit être adapté.⁸

Etant considéré le départ annoncé de l'accord Eurovignette de deux Etats membres, à savoir les Pays-Bas et du Danemark pour l'horizon 2026-2027, l'accord Eurovignette ne concernera bientôt que deux Etats membres, à savoir le Luxembourg et la Suède.

Dans ce contexte d'affaiblissement de l'accord Eurovignette, et de la remise en cause des systèmes basés sur un « droit d'usage » par la directive 2022/362, la Chambre des Métiers estime qu'une analyse devrait être proposée sur les différents scénarii concernant le système de taxation pour l'utilisation des infrastructures autoroutières et assimilées sur le Luxembourg, en considérant l'importance du trafic lié au transport des marchandises transitant via le Luxembourg, tant dans ses aspects positifs de sources de revenus, que dans ses aspects négatifs qui concernent à la fois la santé des habitants et de la nature.

*

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

Luxembourg, le 13 novembre 2023

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

⁷ Article 7 paragraphes 10 & 11 de la directive Eurovignette, telle que modifiée par la directive 2022/362.

⁸ « Lorsque des États membres appliquent un système commun de droits d'usage conformément à l'article 8, ces États membres adaptent le système commun ou y mettent fin au plus tard le 25 mars 2032. » (article 7, paragraphe 12 de la directive Eurovignette telle que modifiée par la directive 2022/362).

