

N° 6885¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL****portant modification du règlement grand-ducal du 4 juin 2007
concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier
dans la Communauté européenne**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(19.1.2016)

Par dépêche du 2 octobre 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État, le projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, le texte de la directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté et son annexe, le texte de la décision de la Commission du 6 octobre 2009 relative à la définition du service européen de télépéage et à ses aspects techniques (2009/750/CE), le règlement grand-ducal du 4 juin 2007 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté européenne ainsi qu'une version consolidée de ce même règlement, reprenant les modifications du projet sous avis.

Par dépêche du 18 décembre 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a communiqué au Conseil d'État une copie de l'échange de lettres entre le Gouvernement et la Commission européenne au sujet de la transposition en droit national de la directive 2004/52/CE et plus particulièrement des suites à donner à la décision 2009/750/CE.

Au moment de l'adoption du présent avis, aucun avis d'une chambre professionnelle n'est encore parvenu au Conseil d'État.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La directive 2004/52/CE prévoit la création d'un Service européen de télépéage (SET). Elle a comme objectif de supprimer les barrières techniques artificielles et d'assurer la convergence des systèmes de perception électronique de redevances dans les transports routiers mis en place par les différents États membres de l'Union européenne (UE). À cette fin, les fabricants d'équipements et les gestionnaires d'infrastructures se sont entendus pour développer des produits interopérables sur la base des systèmes existants, à savoir la localisation par satellite, les communications mobiles selon la norme GSM-GPRS et les micro-ondes de 5,8 GHz. Ces techniques permettent, selon la directive „*de comptabiliser les kilomètres parcourus par catégorie de route, sans nécessiter de coûteux investissements en infrastructures*“. La directive ne s'applique ni aux systèmes de péage dépourvus de dispositifs de perception électronique, ni aux systèmes de péage électronique qui ne requièrent pas l'installation d'un équipement embarqué à bord des véhicules. Par ailleurs, la directive n'affecte pas la décision fondamentale d'un État de percevoir ou non un péage sur son réseau routier.

Les aspects techniques de ce SET sont précisés dans la décision 2009/750/CE de la Commission européenne qui porte plus particulièrement „*sur l'échange d'informations entre les États membres, les*

percepteurs de péages, les prestataires de service et les usagers de la route afin de faire en sorte que les péages soient correctement déclarés lorsqu'ils sont perçus dans le cadre du SET". Selon l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui traite des actes juridiques de l'UE, les „décisions“ figurent parmi les actes à travers lesquels les institutions de l'UE exercent leurs compétences. Ainsi, la „*décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci*“. À l'instar du règlement, elle ne peut donc être appliquée de manière incomplète, sélective ou partielle.

La directive 2004/52/CE a été transposée en droit national par le règlement grand-ducal précité du 4 juin 2007 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté européenne. Ce règlement a été pris sur base de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports. En effet, même si le Luxembourg ne perçoit pas de péage sur son réseau routier, il est tenu de transposer les dispositions relatives à l'enregistrement des personnes morales qui donnent accès au SET à un utilisateur redevable des péages. D'après les auteurs du projet sous avis, „*dans un premier temps, il fut estimé que cette procédure devrait seulement être implantée dans des États appliquant le télépéage, mais la Commission européenne a fait savoir qu'une personne morale désireuse de devenir prestataire du Service européen de télépéage doit être en mesure de s'établir dans n'importe quel État membre et de se faire enregistrer en tant que tel, indépendamment du fait que celui-ci dispose ou non d'un système de télépéage.*“ Ainsi, le projet sous examen vise à „*garantir [...] la liberté d'établissement et la libre prestation de services dans l'Union européenne*“.

Du courrier portant le numéro de référence „EU-Pilot: 7512/15“, par lequel la Commission européenne a fait savoir au Luxembourg qu'il y a nécessité de compléter la transposition de la directive 2004/52/CE ainsi que la mise en œuvre de la décision 2009/750/CE, il ressort que la Commission européenne juge indispensable que le Luxembourg mette en œuvre:

- „1) *une procédure d'enregistrement fondée sur les exigences prévues à l'article 3 de la décision, suivant laquelle toute entreprise considérée comme éligible, établie sur leur territoire et souhaitant devenir prestataire SET peut demander ce type d'enregistrement;*
- 2) *un registre national des prestataires du SET auxquels l'enregistrement conformément à l'article 3 de la décision a été accordée, conformément à l'article 19, paragraphe 1, point b).*“

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Article 4bis, points 1) à 4)

Le Conseil d'État demande de faire abstraction, dans le texte à insérer dans le règlement précité du 4 juin 2007, des renvois à la directive 2004/52/CE, étant donné que ces dispositions renvoient à des éléments de la directive non transposés en droit national et qu'il y a lieu de permettre aux particuliers de connaître leurs droits en toute transparence, comme l'exige la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹. Le cas échéant, les dispositions considérées indispensables à la directive sont à reprendre dans le texte de transposition.

Article 4ter

L'article 4ter prévoit la tenue et la publication par le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions d'un registre dans lequel seront repris les prestataires du SET. Telle que la disposition est libellée, la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel n'est pas d'application, étant donné qu'il s'agit d'un „*traitement de données concernant une personne morale et dont la publication est prescrite par [...] un règlement*“.

¹ C.J.U.E., arrêts du 19 mai 1999, *Commission c/ France*, aff. C-225/97, point 37, du 14 mars 2006, *Commission c/ France*, aff. C-177/04, point 48, du 4 juin 2009, *Finanzamt Düsseldorf-Süd c/ Salix*, aff. C-102/08, point 42, et du 24 octobre 2013, *Commission c/ Royaume d'Espagne*, aff. C-151/12, point 28.

Article 4quater

Afin d'écartier d'emblée toute difficulté d'interprétation, il est indiqué, au paragraphe 1^{er}, de remplacer l'expression „un dossier démontrant qu'elles satisfont aux conditions suivantes“ par „une demande à laquelle sont jointes des pièces suivantes“ et d'énumérer par la suite, en vue des conditions à remplir pour pouvoir être inscrit au registre, toutes les pièces justificatives à joindre à la demande. Les points a) à f) sont à reformuler dans ce sens. À titre subsidiaire, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du texte sous avis que le libellé du point e) diffère à tel point de celui de la décision 2009/750/CE qu'il y a lieu de douter de la mise en œuvre correcte. En effet, „disposer d'un plan de gestion globale des risques“ ne peut pas être considéré comme étant de même nature que „mettre en œuvre et tenir à jour un plan de gestion globale des risques“.²

Par ailleurs et à titre subsidiaire, le Conseil d'État note qu'au paragraphe 1^{er}, point a), il est renvoyé à une norme internationale. Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que les normes internationales de l'espèce ne sont en principe pas opposables à l'administré ni ne sauraient avoir un effet contraignant à son égard, tant qu'elles n'ont pas été publiées dans les conditions de l'article 112 de la Constitution qui dispose qu'„*aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi*“³.

Au paragraphe 3, il y a lieu de préciser que la décision du retrait relève du ministre et le texte se lirait dès lors de la façon suivante:

„(3) Par une décision motivée, le ministre peut rayer du registre le prestataire de SET en cas de non-respect par ce dernier des exigences visées aux paragraphes précédents.“

Article 2

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISLATIF

Préambule

La lettre de saisine ne précise pas si un avis de la Chambre de commerce a été demandé en la matière. Au moment de la saisine du Conseil d'État, une prise de position de la part de ladite chambre professionnelle ne lui a pas encore été parvenue, alors qu'au niveau du fondement légal la consultation de cette dernière est mentionnée. L'obligation légale de cette consultation semble en tout cas donnée au regard de la standardisation des équipements de télépéage qui est rendue obligatoire par la prise d'effets du SET. Le visa y relatif est, le cas échéant, à adapter pour tenir compte de l'avis effectivement parvenu au Gouvernement au moment où celui-ci soumettra le projet de règlement à la signature du Grand-Duc.

Au dernier visa, il faut mettre une virgule entre le ministre proposant et l'indication de la délibération du Gouvernement en conseil afin d'écrire „Sur le rapport de Notre Ministre de ..., et après délibération du Gouvernement en conseil,“

Article 1^{er}

Comme il s'agit d'un article qui insère plusieurs nouveaux articles qui se suivent et que les articles numérotés sont suivis d'un point, il devrait être libellé comme suit:

„**Art. 1^{er}**. Dans le règlement grand-ducal du 4 juin 2007 concernant l'inopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté européenne, sont insérés les articles 4bis à 4quater, rédigés comme suit:

„**Art. 4bis.** ...

Art. 4ter. ...

Art. 4quater. ...“ “

2 Les points a) à d) et le point f) sont repris textuellement de la directive. Le point e) se lit dans la directive de la façon suivante: „mettre en œuvre et tenir à jour un plan de gestion des risques soumis à un audit tous les deux ans au moins“, alors que le texte sous avis demande de „disposer d'un plan de gestion globale des risques, tenu à jour et faisant l'objet, au minimum tous les deux ans, d'un audit par un organisme indépendant“.

3 En ce sens: Cour adm., arrêt du 29 novembre 2005, n° 19768C.

Article 4bis

Le mode de numérotation communément employé pour caractériser les énumérations se distingue par une subdivision en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). L'énumération des différentes modifications projetées est à revoir dans ce sens.

En ce qui concerne la présentation des définitions, il convient d'écrire:

„**Art. 4bis.** Pour l'application du présent règlement, on entend par:

1. „SET“: ...;
2. „prestataire de SET“: ...;
3. „registre“: ...;
4. „secteur SET“: ...“

Au point 4 de la liste des définitions, il y a en outre lieu d'omettre le terme „précitée“ suite à la mention de la directive visée.

Article 4ter

Il est proposé de reformuler l'article comme suit:

„**Art. 4ter.** Le registre est tenu à jour par le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions, désigné ci-après „le ministre“, et publié sur le site Internet [*du ministère des Travaux publics*] ayant l'adresse <http://www.registre-SET.public.lu>.“

Article 4quater

Aux paragraphes 1^{er} et 2, suite à l'emploi d'une formule abrégée à l'endroit de l'article 4ter, il y a lieu d'écrire „ministre“ et non pas „ministre ayant les travaux publics dans ses attributions“.

Au paragraphe 1^{er}, point b), il échet d'écrire „décision 2009/750/CE“ et non pas „Décision 2009/750/CE précitée“.

Au paragraphe 2, il faut écrire „paragraphe 1^{er}“ au lieu de „paragraphe (1)“. Il suffit par ailleurs d'écrire „présent règlement“ à la place de „présent règlement grand-ducal“.

Au paragraphe 3, il faut remplacer l'expression „paragraphes précédents“ par les termes „paragraphes 1^{er} et 2“. L'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Au paragraphe 4, il faut écrire „tribunal administratif“.

Article 2

Le nombre restreint des articles du dispositif rend superflu le fait de recourir à des intitulés d'articles, qui sont dès lors à omettre. L'article devrait ainsi être libellé comme suit:

„**Art. 2.** Notre ministre ...“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 janvier 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER