

N° 6579¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

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 pour des véhicules utilitaires lourds, aux fins
 - a) de satisfaire à la Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et
 - b) de convenir, entre les Gouvernements du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, du Grand-Duché de Luxembourg, du Royaume des Pays-Bas et du Royaume de Suède, de l'introduction d'un système de „paperless vignette“ dans leur système commun pour la perception d'un droit d'usage, signée à Bruxelles, le 21 octobre 2010;
- 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 pour des véhicules utilitaires lourds, fait à Bruxelles, le 9 février 1994.
- 3) transposant la directive 2011/76/UE du Parlement Européen et du Conseil du 27 septembre 2011 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(24.9.2013)

Par dépêche du 11 juin 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, le texte coordonné (intégrant les modifications en projet) de 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, le texte 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, aux fins 1) de satisfaire à la Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et 2) de convenir, entre les Gouvernements du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, du Grand-Duché de Luxembourg, du Royaume des Pays-Bas et du Royaume de Suède, de l'introduction d'un système de „paperless vignette“ dans leur système commun pour la perception d'un droit d'usage, fait à Bruxelles, le 21 octobre 2010, une fiche d'évaluation d'impact,

une fiche financière, ainsi que le texte de la directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

Contrairement à ce qui est énoncé dans la lettre de saisine précitée du 11 juin 2013, le dossier communiqué au Conseil d'Etat ne comportait pas de mise en parallèle des dispositions de la directive 2011/76/UE et de celles du projet de loi.

La lettre de saisine faisait encore état de la consultation de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture. Or, au moment de l'adoption du présent avis aucune des prises de position en question n'est encore parvenue au Conseil d'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La loi en projet comporte deux volets: elle prévoit, d'une part, l'approbation formelle du protocole précité du 21 octobre 2010, conformément aux exigences de l'article 37 de la Constitution, et elle comporte, d'autre part, les modifications à apporter à la loi précitée du 24 février 1995 rendues nécessaires par l'obligation de transposer la directive 2011/76/UE et d'aligner aux nouvelles exigences européennes le droit national. Les paragraphes 6, 7 et 8 de l'article 2 du projet de loi introduisent en outre des modifications à la législation existante qui ne découlent pas directement ni du protocole à approuver ni de la directive à transposer, mais qui sont conditionnées par des considérations d'opportunité.

La directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures avait donné suite à l'accord trouvé en 1994 entre les Etats membres de l'Union européenne qui ne prévoient pas de péage routier pour les poids lourds, d'introduire un système de tarification pour l'utilisation de certains axes routiers par ces unités de transport. Ce système est fondé sur l'établissement et l'utilisation obligatoire de vignettes, dites „eurovignettes“, pour compte des poids lourds circulant sur les parties des réseaux routiers des parties contractantes identifiées comme n'étant accessibles aux véhicules et ensembles de véhicules d'une masse maximale autorisée d'au moins 12 tonnes qu'à condition d'avoir payé ladite taxe. Cet accord prévoit en outre la création d'une base de données centrale permettant de verser au profit du trésor public des parties contractantes le produit de la vente des eurovignettes selon les modalités de partage prévues à ces fins.

La directive de 1999 confirme notamment le droit des Etats membres qui ne connaissent pas le péage routier de participer au système „eurovignette“ et de pratiquer la tarification y prévue en lieu et place du péage appliqué ailleurs.

L'accord du 9 février 1994 avait été signé par l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et le Luxembourg. Par un protocole signé le 18 septembre 1997 entre les pays précités et la Suède, cette dernière a adhéré à l'accord. Suite au retrait de l'Allemagne du système de l'eurovignette, l'accord de 1994 a été adapté en conséquence par le protocole déjà cité du 21 octobre 2010.

Le taux de participation au produit du droit d'usage prélevé au moyen de la vente des eurovignettes a évolué au rythme de l'adhésion de la Suède et de la sortie de l'Allemagne. Au tout début de l'application de l'accord, le Luxembourg obtenait 1%; suite à l'adhésion suédoise, ce taux fut réduit à 0,97% des recettes communes pour être refixé à 3,14% suite au départ de l'Allemagne.

Hormis l'obligation de régler les conséquences de la sortie de l'Allemagne du système de l'eurovignette, le protocole du 21 octobre 2010 prend soin de formaliser en outre la possibilité pour les transporteurs routiers ou leur personnel de conduite d'acquérir l'eurovignette par voie électronique, sans plus devoir se procurer celle-ci sous forme papier à un des points de vente ouverts à cet effet. Il en devient également possible de contrôler en ligne le règlement de la taxe sans plus avoir à cet effet besoin d'arrêter des véhicules en cours de route.

Quant à la directive 2011/76/UE à transposer, celle-ci prévoit une nouvelle définition des véhicules dont la circulation sur les routes désignées dans le système „eurovignette“ est sujette au paiement de la taxe.

Le Conseil d'Etat note que la directive (cf. article 1er, point 1, sous d)) vise tous les véhicules de plus de 3,5 tonnes, mais autorise les Etats membres à n'appliquer le péage, voire le droit d'usage qu'à des véhicules d'une masse maximale autorisée de 12 tonnes ou plus (cf. article 1er, point 2). Il est

constaté au passage que la directive européenne et l'accord préfèrent à la notion de masse maximale autorisée, généralement appliquée dans les directives ayant trait à la réception et à l'immatriculation des véhicules routiers, les termes „poids total en charge autorisé“. Par ailleurs, l'accord vise les véhicules „[prévus] ou exclusivement [utilisés]“ pour le transport par route de marchandises, tandis que la directive est censée s'appliquer en général aux véhicules „[prévus] ou [utilisés] pour le transport par route de marchandises“. Les propriétaires ou conducteurs d'unités de transport d'une masse maximale autorisée de 12 tonnes ou plus conçues pour le transport de choses par route ou servant à ces fins (que leur utilisation pour le transport de fret soit exclusive ou non) devront dès lors toujours payer le droit d'usage en vertu de la directive, mais en seraient exemptés selon l'accord s'ils établissaient que leurs véhicules ne servent pas exclusivement au transport de marchandises.

Le Conseil d'Etat voudrait encore relever un autre problème d'interprétation qui a trait à la définition du véhicule. En effet, dans la directive et dans l'accord, il est question de „véhicules à moteur“ et d'„ensembles de véhicules articulés“. La réglementation luxembourgeoise fait la différence pour les unités de transport composées d'un véhicule tracteur et d'un véhicule remorqué (ensembles de véhicules couplés) entre les trains routiers, composés d'un camion et d'une remorque, et les véhicules articulés, formés par un tracteur et une semi-remorque accouplée, (cf. arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, article 2, définition sous 2.13.). A cet égard, une mise au diapason européen de la terminologie nationale semble de mise.

Enfin, le Conseil d'Etat a noté que les auteurs du projet de loi lui sauraient gré d'accorder un traitement prioritaire au dossier sous examen, alors que l'article 2 de la directive enjoint aux Etats membres d'en assurer la transposition au plus tard pour le 16 octobre 2013. Il constate que les mêmes auteurs ont mis, à compter de la publication de la directive, non moins de vingt mois pour soumettre leur copie au Conseil d'Etat. En outre, ils ont omis de joindre un tableau de correspondance digne de son nom, qui aurait singulièrement simplifié le travail de vérification de la conformité du texte aux dispositions de la directive à transposer.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Au point 1 de l'intitulé, le Conseil d'Etat propose d'écrire, en utilisant la forme du masculin, l'adjectif se référant au mot „protocole“, „fait à Bruxelles, le 21 octobre 2010“. En outre, ce bout de phrase ne doit pas être intégré sous le point b), mais il faut disposer le texte en sorte à ce qu'il fasse ressortir que l'expression vise le protocole dont question en introduction du point 1.

Il y a en outre lieu d'intervertir les points 2 et 3 en vue d'évoquer d'abord la transposition de la directive 2011/76/UE et ensuite seulement le texte normatif national à modifier.

Au niveau de la ponctuation, il échet de terminer le texte du point 2 par un point-virgule.

Article 1er

L'observation formulée à l'endroit du point 1 de l'intitulé vaut également pour le libellé de l'article 1er.

Il y a lieu d'écrire *in fine* de la phrase qui forme cet article „fait à Bruxelles, le 21 octobre 2010“.

Article 2

Le Conseil d'Etat note que pour ce qui est de la nouvelle définition du terme „véhicule“ proposée sous le point 1, les auteurs du projet de loi ont opté pour le texte de la directive tout en mettant à profit, conformément à ce que prévoit le protocole du 21 octobre 2010, la possibilité de l'article 7 nouveau de la directive 1999/62/CE précitée d'exclure les „véhicules d'un poids [total maximal en charge] inférieur à 12 tonnes“. Le Conseil d'Etat admet que le Luxembourg a, tout comme les autres parties contractantes de l'accord de 1994, informé la Commission européenne de cette option, tout en communiquant à celle-ci les motifs de ce choix, comme prévu au paragraphe 5 dudit article de la directive.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales concernant la façon de déterminer les unités de transport dont la circulation est sujette au paiement de l'eurovignette.

Aux termes du commentaire des articles qui utilise de façon incorrecte le terme „paragraphes“ pour désigner les points de l'article 2 sous examen, le point 2 reprendrait „la catégorisation des véhicules“ selon les normes EURO, telles qu'inscrites dans l'annexe 0 de la directive. Le Conseil d'Etat estime que les auteurs ont visé la nouvelle annexe IIIter de la directive 1999/62/CE, introduite par l'annexe de la directive 2011/76/UE.

Quant aux sigles utilisés pour désigner les catégories de véhicules selon la pollution atmosphérique générée par leurs gaz d'émission, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'intérêt de dénommer la classe „EURO 0“, en plus „NON-EURO“, contrairement à ce que prévoient les directives européennes, même si cette dernière description est encore utilisée dans l'accord de 1994. Les auteurs restent en outre muets sur les motifs qui les ont empêchés d'évoquer la classe „EURO VI“, dont les normes techniques sont certes seulement obligatoires pour les véhicules mis en circulation à partir de 2018, mais néanmoins susceptibles d'être respectées par des véhicules construits bien avant. Le Conseil d'Etat se demande encore, faute d'explications afférentes fournies dans le cadre du dossier lui soumis, quel peut être l'intérêt de l'abréviation „VRE“ et de sa consécration dans un texte de loi.

Le point 3 ne donne pas lieu à observation.

Le point 4 est redondant par rapport au texte que l'article 5 du protocole entend conférer à l'article 9 de l'accord de 1994. En vertu de la théorie moniste du droit qui voit dans l'ordre juridique un tout homogène¹, il est superfétatoire de reprendre dans une norme de droit interne des dispositions auxquelles le Luxembourg est lié sur le plan international.

Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il d'écrire au paragraphe 1er de l'article 5 de la loi modifiée du 24 février 1995, où il y a lieu de faire abstraction de l'alinéa 2:

„(1) Le paiement du droit d'usage donne lieu à une inscription dans la base de données électronique centrale prévue à l'article 9 de l'Accord.“

Au paragraphe 3, il y a lieu de libeller comme suit le nouveau texte à prévoir:

„(3) Le paiement du droit d'usage pour un véhicule déterminé est contrôlé par consultation de la base de données dont question au paragraphe 1er.

En cas d'exemption ...“

Le point 5 du projet de loi sous examen est à modifier en conséquence.

En ce qui concerne les points 6 et 7, il est prévu de sanctionner les infractions aux dispositions de la loi du 24 février 1995 non plus comme contraventions, mais comme délits en remplaçant l'amende de 25 à 500 euros par une amende de 250 à 5.000 euros. Cette innovation est motivée par les auteurs par le fait que les amendes actuellement appliquées ne seraient plus dissuasives. Le Conseil d'Etat aurait apprécié que les auteurs du projet de loi eussent établi un tableau comparatif des amendes appliquées dans les autres Etats signataires de l'accord de 1994, en vue d'étayer leur crainte.

Il rappelle encore que suite à la correctionnalisation de l'amende, le recours à l'avertissement taxé ne sera plus possible, alors que cette transaction se limite aux seules contraventions. Par ailleurs, l'absence future de document papier pour établir le paiement de la taxe fera qu'à l'avenir la contravention du défaut de pouvoir présenter la vignette deviendra sans objet.

Enfin, le Conseil d'Etat note qu'aux termes de l'article 26 du Code pénal, et abstraction faite de l'amende pour contravention grave prévue notamment par l'article 7 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, l'amende en matière de police est de 25 euros au moins et de 250 euros au plus, et qu'en vertu de l'article 16 du même code le montant minimal de l'amende correctionnelle est de 251 euros. Il convient d'en tenir compte en fixant l'amende correctionnelle nouvellement à prévoir dans la loi de 1995 à au moins 251 (et non 250) euros.

Le Conseil d'Etat demande de supprimer l'intégralité de l'alinéa 2 de l'article 7 de la loi précitée du 24 février 1995.

En effet, même si l'article 26 du Code pénal admet des dérogations au principe que le montant maximal de l'amende de police est plafonné à 250 euros, la cohérence du droit pénal et l'organisation des sanctions pécuniaires qu'il comporte s'opposent au cavalier législatif que les auteurs du projet de loi entendent introduire par la petite porte.

¹ Cf. Pierre Pescatore, Introduction à la science du droit, Office des imprimés de l'Etat, Luxembourg, 1960, p. 34.

Ce manque de cohérence est en effet difficilement conciliable avec la structure générale des sanctions pénales applicables en matière de législation sur les transports routiers.

Au regard de l'observation formulée à l'endroit du point 7, l'article 8 de la loi de 1995 n'a plus de raison d'être, abstraction faite du droit des fonctionnaires de la police et des douanes d'immobiliser une unité de transport pour compte de laquelle le droit d'usage n'aurait pas été acquitté.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de rédiger comme suit le point 8 de l'article sous examen:

„8. L'article 8 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 8.** Indépendamment de l'action pénale les fonctionnaires relevant du cadre policier de la Police grand-ducale et les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises sont en droit d'immobiliser un véhicule sur la voie publique, soit en enlevant au conducteur les clés de contact, soit en procédant à l'immobilisation du véhicule au moyen d'un système mécanique, s'il est constaté que le droit d'usage prévu à l'article 2, paragraphe 1er, n'a pas été payé et que le véhicule n'en est pas exempté en vertu de l'article 3.“

Quant au point 9, le Conseil d'Etat propose de modifier comme suit la phrase introductive:

„9. L'annexe suivante est ajoutée:“.

En ce qui concerne le point 3 de l'annexe, le Conseil d'Etat renvoie aux observations relatives à la terminologie utilisée pour le dénombrement des différents types de véhicules en fonction de leurs émissions nocives. En effet, ces observations valent au même titre pour ledit point 3.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 septembre 2013.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

