



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de règlement grand-ducal relatif à la promotion de véhicules routiers propres à l'appui d'une mobilité à faible taux d'émissions et abrogeant le règlement grand-ducal du 17 juin 2011 relatif à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 19 avril 2021, le projet de règlement grand-ducal relatif à la promotion de véhicules routiers propres à l'appui d'une mobilité à faible taux d'émissions et abrogeant le règlement grand-ducal du 17 juin 2011 relatif à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

Le projet de règlement grand-ducal sous revue a été adopté en date du 24 février de l'année en cours par le Conseil de gouvernement. Il vise à transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019, qui impose aux pouvoirs adjudicateurs, lorsqu'ils recourent aux procédures européennes de marchés publics pour certains véhicules ou services de transport, des conditions d'émission de CO₂ et de polluants.

Par ce moyen, le législateur européen veut promouvoir et stimuler le marché des véhicules propres et économes en énergie dans le cadre de sa stratégie pour une mobilité à faible taux d'émissions. Étant donné, en effet, que 30 % des émissions de CO₂ en Europe proviennent du secteur du transport, la décarbonisation des véhicules de transport routier est un levier important pour combattre le changement climatique.

Le SYVICOL et ses membres partagent bien évidemment cet objectif. Beaucoup de communes ont d'ailleurs d'ores et déjà investi dans des véhicules électriques ou économes en énergie, sans attendre une obligation en ce sens. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre des mesures prévues par le règlement grand-ducal sous revue constitue un grand défi pour tous les acteurs du secteur communal, et ce pour les raisons suivantes :

D'une part, l'offre en véhicules de transport routier propres et économes en énergie est actuellement encore basse, voire inexistante pour certains types de véhicules. Le marché des véhicules utilitaires n'est aucunement comparable à celui des voitures particulières. Les communes et les syndicats de communes ont un grand besoin de véhicules spécialisés tels que, par exemple, des camions pour l'enlèvement des déchets ou pour l'entretien de la canalisation, qui ne sont soit pas disponibles du tout sur le marché, soit présentent encore un degré de maturité très limité.



S'y ajoute que les besoins des acteurs sont très divergents. A titre d'exemple, un véhicule utilitaire électrique peut être très bien adapté à un emploi dans une commune urbaine densément peuplée, où il est utilisé pour des trajets relativement courts, mais inadéquat, en raison de son autonomie limitée, pour une grande commune rurale vallonnée.

Au niveau de la disponibilité des différents types de véhicules, le SYVICOL constate dès lors un écart sensible entre les visions de la politique de l'Union européenne en matière d'environnement, d'économie d'énergie et de protection du climat et la faisabilité sur le terrain.

D'autre part, les prix des véhicules considérés comme propres au sens du projet de règlement sous revue sont sensiblement plus élevés. Si, selon les informations recueillies dans le secteur, le surcoût d'un véhicule électrique léger est de l'ordre 50 %, le prix des véhicules électriques lourds peut augmenter du simple au double, voire plus. À titre d'exemple concret, selon des offres récentes, un autobus standard à moteur thermique coûte entre 250.000 et 270.000 euros, alors qu'il faut prévoir quelque 540.000 euros pour le même véhicule à propulsion électrique.

S'y ajoute que l'autonomie limitée des autobus électriques nécessite, par ligne, généralement un taux de réserve plus élevé pour assurer un roulement pendant les temps de recharge.

Un troisième facteur de coût est celui des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques, qui font défaut en nombre suffisant. Ces coûts ne se limitent souvent pas à l'installation de bornes, mais peuvent inclure des investissements plus conséquents pour renforcer la capacité du réseau, notamment par la mise en place de transformateurs.

Les coûts seront encore augmentés par l'extension du champ d'application, par rapport au règlement grand-ducal du 17 juin 2011 relatif à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie, qui ne concerne que l'acquisition, à des pratiques comme la prise en crédit-bail, la location et la location-vente de véhicules ainsi qu'aux contrats pour certains services. Parmi ces services, citons à titre d'exemple la collecte de déchets réalisée en sous-traitance pour le compte des syndicats de communes.

En dernier lieu, la pénurie actuelle sur le marché des matières premières et les difficultés d'approvisionnement y liées ont nécessairement pour conséquence une augmentation des délais de livraison des véhicules en question, entraînant une hausse de prix supplémentaire. Et il va de soi que ce phénomène ne sera que renforcé à partir du moment où les pouvoirs adjudicateurs de toute l'Union européenne seront obligés à recourir dans une plus large mesure qu'aujourd'hui à des véhicules propres.

Le SYVICOL note d'ailleurs qu'il résulte de la lettre de saisine que le Gouvernement est dans l'impossibilité de chiffrer l'impact budgétaire pour le secteur communal, ce qui est compréhensible. Il aurait cependant été utile si, comme c'est généralement le cas, le projet de règlement grand-ducal lui soumis était accompagné d'une fiche financière concernant l'État.

Toutes ces considérations d'ordre financier préoccupent les communes d'autant plus qu'elles devront s'arranger pendant les années à venir avec une baisse de leurs recettes à cause de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

Le SYVICOL estime donc, conformément au principe de connexité selon lequel les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi,



que l'État devrait mettre à disposition du secteur communal des aides financières permettant d'atténuer le surcoût engendré par les nouvelles obligations.

Il salue dans ce contexte la proposition de l'État que les communes puissent participer à titre volontaire à l'acquisition centrale de véhicules électriques organisée chaque année par le ministère de la Mobilité et des Travaux publics et profiter des avantages en résultant.

Le SYVICOL tient à préciser qu'il a coopéré entre autres avec la Fédération des Artisans, et sa sous-organisation, la Fédération des Distributeurs Automobiles et de la Mobilité (FEDAMO), ainsi qu'avec les responsables des départements concernés de la Ville de Luxembourg afin d'élaborer le présent avis. Il tient à remercier tous les acteurs consultés pour leur disponibilité.

Le SYVICOL est conscient du fait que le projet de règlement grand-ducal sous revue a pour objet la transposition d'une directive européenne, qui ne laisse guère de liberté au Gouvernement. Il lui importe néanmoins de formuler un certain nombre de remarques de la perspective des communes, étant donné que le projet de règlement grand-ducal manque de précision et de clarté sur plusieurs points, qui seront indiqués dans la suite.

Il encourage le Gouvernement à communiquer aux acteurs concernés tous les renseignements nécessaires dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal, notamment par circulaire au secteur communal de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur.

II. Éléments-clés de l'avis

Les messages principaux du SYVICOL peuvent être résumés comme suit :

- Le SYVICOL soutient les objectifs de la directive à transposer, mais donne à considérer que la mise en œuvre des mesures prévues par le règlement grand-ducal constitue un grand défi pour tous les acteurs du secteur communal.
- L'offre en véhicules de transport routier propres et économes en énergie est encore basse, voire inexistante pour certains types de véhicules, et les prix sont plus élevés que pour les véhicules à propulsion conventionnelle. S'y ajoutent les coûts pour les infrastructures de recharge pour les véhicules à propulsion électrique, tout comme l'extension du champ d'application du projet de règlement aux contrats pour certains services, comme les services de collecte de déchets. Ces problèmes ne seront qu'exacerbés par l'obligation simultanée aux pouvoirs adjudicateurs de toute l'Union européenne de recourir davantage que par le passé à des véhicules propres.
- Conformément au principe de connexité, le SYVICOL demande à l'État de mettre à disposition des aides financières permettant aux communes d'atténuer les coûts supplémentaires résultant des nouvelles obligations.
- Le projet de règlement prévoit une entrée en vigueur le 2 août 2021, ce qui ne laisse aucun temps d'adaptation. En cas de publication du règlement après cette date, cette disposition devrait être adaptée afin d'éviter toute rétroactivité (art. 1^{er}).
- Le SYVICOL constate un manque de clarté concernant les exemptions introduites à l'article 1. Cette remarque vaut en particulier pour le point 10^o (art. 1^{er}).



- Selon les informations du SYVICOL, sur les huit alternatives en matière de propulsion pour les véhicules utilitaires lourds propres, trois seulement sont vraiment envisageables (art. 2).
- Le SYVICOL s'interroge sur les émissions maximales prévues pour les véhicules légers propres dans la première période, étant donné que seuls les véhicules à propulsion électrique peuvent respecter les plafonds (art. 3).
- Le texte soulève des questions concernant les données que les communes doivent mettre à disposition afin que le Gouvernement puisse dresser ses rapports détaillés sur l'application du règlement grand-ducal (art. 4).

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de déterminer le champ d'application du projet de règlement grand-ducal sous revue. Le SYVICOL constate que seules les procédures prévues aux livres II et III de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics sont concernées et que les marchés conclus au niveau national ne sont donc pas visés. Le seuil à partir duquel une procédure européenne est obligatoire est fixé actuellement à 214.000 euros pour les fournitures, aussi bien que pour les services, sans préjudice du livre III de ladite loi, qui prévoit un seuil de 428.000 euros pour les marchés publics dans certains secteurs spécifiques.

Selon le paragraphe 2, le règlement grand-ducal s'applique « aux contrats pour lesquels l'avis d'appel à la concurrence est envoyé après le 2 août 2021 ». Faute d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal avant cette date, elle devrait être adaptée afin d'éviter toute rétroactivité.

Le paragraphe 3, finalement, dispose que le règlement s'applique aux véhicules des catégories M et N, à l'exception de différents types de véhicules énumérés plus en détail. Cette énumération est exhaustive par rapport aux dérogations permises par les articles 2 et 3 de la directive à transposer.

Le SYVICOL regrette néanmoins qu'elle manque de clarté dans la mesure où il n'est pas toujours aisé de savoir si un véhicule communal donné est couvert par une des exemptions ou non. Ceci vaut en particulier pour le point 10° (« tout véhicule automoteur spécialement conçu et construit pour réaliser des travaux et qui, du fait de ses caractéristiques de construction, ne convient ni au transport de passagers, ni au transport de marchandises, et qui n'est pas une machine montée sur un châssis de véhicule à moteur »).

Selon le commentaire des articles, cette catégorie comprend notamment les chasse-neige, ce qui est à saluer. Mais qu'en est-il par exemple de nacelles ou de camions vidangeurs ? Le SYVICOL estime qu'ils remplissent également les conditions d'être exemptés sous le point 10, vu qu'ils sont conçus pour réaliser un travail, qu'ils ne conviennent au transport ni de personnes, ni de marchandises et qu'ils ne sont pas plus des machines montées sur un châssis de véhicule à moteur que les chasse-neige avec leurs épandeurs de sel.

Les camions utilisés pour la collecte des déchets, en revanche, semblent ne pas profiter de l'exemption. Cette analyse repose sur le constat que les « services de collecte des ordures »



sont mentionnés expressément à l'appendice 2 de l'annexe 1, ce qui signifie que les contrats de service incluant l'usage de ces camions tombent bien dans le champ d'application du règlement.

Quant au transport scolaire pour élèves de l'enseignement fondamental que beaucoup de communes proposent, le SYVICOL se demande s'il tombe dans la rubrique « services spécialisés de transport routier de passagers » figurant dans le tableau à l'appendice 2 de l'annexe 1. Généralement, les marchés publics afférents sont conclus sous la condition que tous les enfants soient assis pendant le transport. Est-ce que, s'il est recouru à des autocars, l'exemption prévue pour ces véhicules s'applique ?

Article 2

Le paragraphe 2 de l'article 2 introduit et définit les trois types de véhicules propres et à émission nulle à savoir :

- véhicule léger propre (M1, M2, N1) ;
- véhicule utilitaire lourd propre (M3, N2, N3) ;
- véhicule utilitaire lourd à émission nulle (M3, N2, N3).

Selon le Code de la route, la catégorie M regroupe les véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de personnes et ayant au moins quatre roues. La catégorie N reprend les véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de choses et ayant au moins quatre roues.

En ce qui concerne les véhicules utilitaires lourds propres des catégories M3, N2 et N3, huit types différents de propulsion sont énumérés. Ce choix représente à priori un large éventail d'options dans le cadre des marchés publics.

Cependant, selon les informations du SYVICOL, uniquement les trois premiers types de véhicules, à savoir les véhicules automoteurs électriques purs, les véhicules automoteurs à pile à combustible à hydrogène et les véhicules automoteurs électriques hybrides rechargeables, sont activement développés par l'industrie. Tous les autres types de propulsion sont à considérer comme marginaux et guère commercialisables. Ils ne représentent par conséquent pas de vraies alternatives.

Dans la catégorie « véhicule utilitaire lourd à émission nulle » sont classés les véhicules dont les émissions de CO₂ sont inférieures à 1 g/kWh ou inférieures à 1 g/km. Pour respecter ces seuils d'émission, seuls les véhicules à propulsion 100 % électrique ou à pile à combustible à hydrogène sont envisageables. Ces deux modes de propulsion sont disponibles pour les d'autobus propres et économes en énergie, avec les désavantages décrits sous I.

Les poids lourds sont en revanche encore dotés principalement d'une propulsion thermique, faute d'alternatives en raison des retards de développement encore plus flagrants que pour les autres catégories de véhicules.



Article 3

Le paragraphe 3 de l'article 3 dispose que, sur le nombre total de véhicules légers faisant l'objet d'un des marchés publics mentionnés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 38,5 % doivent être des véhicules considérés comme propres au sens du projet de règlement. Le respect de cette condition sera apprécié pour la première fois sur la période du 2 août 2021 au 31 décembre 2025, et ensuite pour chaque période quinquennale successive.

L'appendice 1 de l'annexe 1 fixe les émissions maxima comme indiqué dans le tableau annexé et ce de manière identique pour les catégories M1, M2 et N1. Lors de la première période de référence, les émissions de CO₂ ne doivent pas dépasser 50 g/km, avec des émissions de polluants atmosphériques en conditions de conduite inférieures ou égales à 80 % des limites.

Selon les informations recueillies par le SYVICOL auprès des professionnels du secteur, ces plafonds ne peuvent être respectés que par des véhicules à propulsion électrique. Dans la pratique, il n'y a donc guère de différence entre les valeurs prévues pour la première période et celles de la période quinquennale suivante, pour laquelle l'émission de CO₂ doit être égale à zéro.

Vu qu'il s'agit de la transposition d'une directive européenne, il est inutile de remettre en question les pourcentages définis. Le SYVICOL s'interroge cependant si le taux de 38,5 % de véhicules légers propres pourra vraiment être atteint déjà pendant la période allant du 2 août 2021 au 31 décembre 2025.

Il en va de même pour le taux de 10 % pour les véhicules des catégories N2 et N3, tout comme pour le taux de 45 % pour les véhicules de catégorie M3. Contrairement aux véhicules légers, ces pourcentages augmenteront en plus pour la 2^e période quinquennale.

Le SYVICOL se demande encore comment les taux minima de véhicules propres seront appréciés dans le cas de communes qui n'acquièrent qu'un faible nombre de véhicules au cours d'une période de référence. Prenons l'exemple d'une commune qui achète un seul camion pendant la première période de référence. Dès que le montant du marché dépasse le seuil de 214.000 euros, le règlement s'applique. Pour que la condition de 10 % de véhicules propres soit remplie, le seul véhicule acquis doit être considéré comme propre. Le taux de 10 % devient alors un taux de 100 % !

Article 4

Le paragraphe 1^{er} de l'article 4 oblige les pouvoirs adjudicateurs à remplir, lors de la publication des avis d'attribution de marché relatifs à des contrats tombant dans le champ d'application du règlement en projet, trois champs de formulaire indiquant 1. le nombre total de véhicules concernés et, parmi eux, 2. le nombre de véhicules propres et 3. le nombre de véhicules à émissions nulles.

Selon le commentaire des articles, ces données serviront à l'établissement des rapports que les États membres devront soumettre à la Commission européenne, à savoir un rapport sommaire au plus tard le 2 août 2022, un rapport détaillé au 18 avril 2026 et par la suite un rapport détaillé tous les trois ans.



Ici aussi, le texte manque de clarté, dans la mesure où il ne précise pas si les données sont à renseigner par rapport aux périodes déterminées à l'article 3 ou s'il faut simplement faire le cumul des différents types de véhicules depuis l'entrée en vigueur du règlement. A priori, la fourniture de données par période paraîtrait logique, car elle permettrait de vérifier facilement le respect des taux de véhicules propres. Or, sauf pour la première période, les dates auxquelles les rapports doivent être présentés ne coïncident pas avec le rythme des périodes quinquennales.

En plus, le SYVICOL se demande comment le Gouvernement entend établir un rapport détaillé sur l'application du règlement en projet sur base des seuls trois chiffres demandés, et si les communes ne devront pas finalement fournir des informations plus détaillées par d'autres moyens.

Voilà un autre point au sujet duquel il serait important de disposer davantage d'informations.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 12 juillet 2021



Annexe :

Le tableau repris ci-après donne un aperçu sur les différents types des véhicules concernés, sur les dates de référence et sur les seuils des émissions.

Fahrzeug- klasse	Definition „sauberes Fahrzeug“		Beschaffungsquoten 1. Referenzzeitraum, 02.08.2021 bis 31.12.2025	Beschaffungsquoten 2. Referenzzeitraum, 01.01.2026 bis 31.12.2030
Pkw	50 g CO ₂ / km, 80% Luftschadstoffe (Prozentsatz der Emissionsgrenzwerte nach RDE)	ab 2026: 0 g CO ₂ / km, k.A. zu Luftschadstoff- emissionen	38,5 %	
leichte Nfz (< 3,5 t zGM)	50 g CO ₂ / km, 80% Luftschadstoffe (Prozentsatz der Emissionsgrenzwerte nach RDE)		38,5 %	
Lkw (> 3,5 t zGM)	Nutzung alternativer Kraftstoffe (lt. Art. 2 AFID bspw. Strom, Wasserstoff, Erdgas, synthetische Kraftstoffe**, Biokraftstoffe**)		10 %	15 %
Busse (> 5 t zGM)			45 % *	65 % *

Source : <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/clean-vehicles-directive.html>