Projet de loi

portant

a) organisation du secteur des services de taxis et

b) modification du Code de la consommation.

Avis du Conseil d'État

(9 décembre 2014)

Par dépêche du Premier ministre, ministre d'État, du 19 juin 2013, le Conseil d'État a été saisi d'une première version du projet de loi sous avis, lequel a été élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures. Le projet de loi proprement dit était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Par dépêche du Premier ministre, ministre d'État, du 13 mars 2014, le Conseil d'État a été saisi d'une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi initial, dont chacun faisait l'objet d'une motivation écrite. Aux amendements gouvernementaux était joint un texte coordonné du projet de loi.

Dans le présent avis, le Conseil d'État se fonde exclusivement sur le texte coordonné du projet de loi, tel qu'il a été annexé aux amendements gouvernementaux précités. Ni le texte du projet de loi initial ni les textes des différents amendements gouvernementaux, pris individuellement, ne servent dès lors de base à l'avis.

À la date du 21 janvier 2014, la commission compétente du Conseil d'État avait un échange de vues avec le ministre du Développement durable et des Infrastructures au sujet du projet de loi mentionné plus haut.

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés, de la Chambre du commerce concernant le projet de loi originaire ont été communiqués au Conseil d'État, les deux premiers par dépêche du 21 novembre 2013 et le troisième par dépêche du 23 décembre 2013.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des métiers, de la Chambre de commerce et du Conseil de la concurrence concernant les amendements gouvernementaux ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 31 mars, 29 avril, 14 mai et 22 mai 2014.

Considérations générales

Le projet de loi a pour objet principal de poser un nouveau cadre légal pour les services de taxis, tant au niveau des entrepreneurs que des chauffeurs de taxis, mais également en ce qui concerne les autorités compétentes pour la gestion administrative du secteur des taxis. À l'heure actuelle, le cadre légal est tracé par la loi modifiée du 18 mars 1997 portant réglementation des services de taxis, par la loi modifiée du 14 février 1955

concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, par l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, communément appelé « Code la route », par le règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 1997 portant réglementation des services de taxis à l'Aéroport de Luxembourg, par le règlement ministériel du 22 décembre 1997 concernant les modalités d'application de la législation portant réglementation des services de taxis, ainsi que par les règlements pris par les conseils communaux de certaines communes sur la base de la loi précitée du 18 mars 1997. Les prix maxima pour les courses de taxis sont fixés par le règlement grand-ducal du 9 juillet 2004 fixant les prix maxima pour courses en taxi, pris sur la base de l'article 2 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence.

À côté de l'objet principal, le projet de loi se propose encore de réglementer l'homologation des taximètres, de doter le ministre compétent de nouveaux moyens de contrôle et de sanctions administratives, ainsi que d'accroître l'efficacité du système répressif pénal dans cette matière.

Sous le régime actuellement en vigueur, ce sont les autorités communales qui règlent par règlement communal, chacune pour le territoire de sa commune, le nombre maximal des taxis à y avoir un emplacement, l'autorisation à conférer à des personnes physiques ou morales pour effectuer des services de taxis, le retrait de ces autorisations ainsi que le contrôle des services de taxis, conformément à l'article 3 de la loi précitée du 18 mars 1997. Les communes ayant délivré des autorisations de taxis ont l'obligation de créer sur la voie publique de leurs communes des emplacements réservés aux taxis où ceux-ci peuvent se tenir à la disposition de la clientèle. Seuls les taxis couverts par une autorisation communale ont le droit d'accéder aux emplacements de leur commune d'attache. Les emplacements pour taxis sont régis par le principe dit de la « tête de file », qui oblige le client à prendre le premier véhicule de la file. Les taxis couverts par une autorisation communale peuvent, sur le territoire de leur commune d'attache ainsi que sur les territoires des communes n'ayant pas émis d'autorisations de taxis, charger en route des clients qui leur font signe à cet effet, sauf dans un rayon de moins de 50 mètres autour d'un emplacement de taxis. Le lieu de déchargement des clients est toujours libre. Tout taxi, quel que soit son point d'attache, peut, sur tout le territoire national, honorer des commandes téléphoniques, écrites ou lui parvenant par voie électronique.

À l'heure actuelle, 44 des 106 communes ont fait usage de la faculté de délivrer des autorisations de taxis. Aux termes de l'article 3, alinéa 2 de la loi précitée du 18 mars 1997, si une commune reste en défaut de réglementer sur son territoire le service des taxis, il pourra y être pourvu par règlement grand-ducal, si l'intérêt national l'exige. C'est ainsi, qu'en présence de la carence réglementaire de la commune de Niederanven, le service des taxis à l'aéroport a été réglé par le prédit règlement grand-ducal du 3 décembre 1997.

Sous le régime actuel, le service des taxis est donc essentiellement un service communal s'inscrivant dans le cadre tracé par la loi. L'initiative d'introduire un service de taxis revient aux autorités communales, l'État ne pouvant se substituer à celles-ci que si l'intérêt national l'exige et qu'elles se trouvent en défaut de réglementer. Les règles applicables aux taxis sous

autorisation communale s'appliquent *mutatis mutandis* aux taxis couverts par une autorisation ministérielle pour le service de l'aéroport.

Les autorités communales ayant délivré des autorisations de taxis, ont par ailleurs la faculté de soumettre celles-ci à une taxe au profit de la caisse communale. Les taxis couverts par une autorisation ministérielle pour le service de l'aéroport sont soumis à une taxe au profit du Trésor.

Il faut cependant noter que la prestation de services de taxis est une activité relevant du droit d'établissement et nécessite, outre l'autorisation communale ou ministérielle précitées, une autorisation d'établissement à délivrer par le ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions, conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Le Conseil d'État note par ailleurs que l'activité d'entrepreneur de taxi se situe en dehors du champ d'application de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, communément appelée « directive Services ». Il en résulte que les prétendants à l'exercice de cette activité ne bénéficient pas de la liberté d'établissement complète.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi, le régime actuellement en place serait difficile à gérer et à contrôler. Il serait source de nombreux problèmes, parmi lesquels l'irruption de taxis illégaux. La presse luxembourgeoise se fait d'ailleurs l'écho du malaise qui existe incontestablement dans le secteur. L'avènement récent de nouvelles formes de services de taxis peut se comprendre comme réaction à ce malaise.

Le nouveau régime des taxis, tel qu'il est conçu par le projet de loi sous avis, aspire dès lors, selon l'exposé des motifs, à améliorer l'organisation du marché des services de taxis et à mieux appréhender les besoins de la clientèle d'un point de vue de l'étendue des services et de l'attractivité des prix, tout en maintenant la qualité des prestations à un niveau élevé.

À cet effet, le projet de loi prévoit que la compétence communale en matière d'autorisations de services de taxis disparaîtra et sera remplacée par une compétence étatique dévolue au ministre ayant les Transports dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre ». Le découpage du territoire national en 106 secteurs communaux sera remplacé par un nouveau découpage du territoire en 13 zones géographiques au maximum, à fixer par règlement grand-ducal¹. Les nouvelles autorisations de services de taxis, appelées désormais « licence d'exploitation de taxi » seront valables pour

¹ Le projet de règlement grand-ducal 1) fixant les modalités d'application de la législation portant organisation du secteur des services de taxis, 2) modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, 3) modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non-résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points, 4) abrogeant le règlement grand-ducal du 9 juillet 2004 fixant des prix maxima pour des courses de taxi et 5) abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 1997 portant réglementation des services de taxis à l'aéroport prévoit la mise en place de 6 zones géographiques.

une seule zone et pour un seul taxi. Leur nombre sera fixé pour chaque zone par règlement grand-ducal².

Les dispositions réglementaires fixant actuellement un plafond aux prix des courses seront abrogées, de manière à laisser les prix libres, ceux-ci pouvant faire l'objet d'une négociation entre parties. En outre, chaque conducteur de taxi doit encore être titulaire d'une carte de conducteur de taxi à délivrer également par le ministre.

Le projet de loi prévoit des critères et une procédure pour l'attribution des nouvelles licences d'exploitation de taxi et pour les cartes de conducteur de taxi. Les demandes en obtention d'une licence d'exploitation de taxi qui ne pourront être satisfaites en raison de l'épuisement des quotas zonaux de licences, seront inscrites sur une liste d'attente tenue par le ministre, laquelle déterminera le rang des candidats pour l'octroi des licences devenant libres ou qui seraient créées par la suite.

Dans le but de policer le secteur des taxis et d'assurer l'application conforme de la loi, le projet de loi prévoit encore un arsenal de sanctions administratives à infliger par le ministre et pouvant conduire jusqu'au retrait respectivement de la licence d'exploitation de taxi ou de la carte de conducteur de taxi. Il prévoit en plus l'introduction d'un nouveau catalogue d'avertissements taxés et fixe de manière plus précise les compétences en cette matière de la Police grand-ducale et tout en étendant ces compétences à l'Administration des douanes et accises.

Le projet de loi entend également créer la base légale pour différentes taxes en relation notamment avec les actes administratifs se rapportant aux licences d'exploitation de taxi et aux cartes de conducteur de taxi. Il se propose de même de créer une base légale adéquate en vue du traitement des données à caractère personnel des titulaires des licences d'exploitation de taxi et des cartes de conducteur de taxi ainsi que de fixer de nouvelles règles pour l'homologation et le contrôle des taximètres.

Le nouveau régime des taxis, tel qu'il est conçu par le projet de loi, n'est pas sans soulever quelques questions, essentielles, aux yeux du Conseil d'État.

En effet, l'accès à l'activité d'entrepreneur de taxis, tel qu'il est décrit au projet de loi, constitue pour les candidats un parcours administratif ardu. On peut même s'interroger si, par endroits, la réglementation n'est pas excessive. À titre d'exemple, on peut citer la procédure en octroi d'une licence d'exploitation de taxi, compliquée et difficilement déchiffrable pour l'administré. Dans la quasi-totalité des cas, l'octroi d'une licence d'exploitation de taxi nécessite le passage préalable de l'intéressé par une liste d'attente pour une durée plus ou moins longue, mais inconnue à l'avance. Une planification du parcours professionnel n'est donc guère possible.

En plus de sa forte complexité, la procédure administrative en octroi d'une licence d'exploitation de taxi, telle que le projet de loi entend

² Le projet de règlement grand-ducal précité prévoit la création d'un total de 493 licences d'exploitation de taxi, toutes zones géographiques confondues.

l'instaurer, présente des incohérences avec la législation sur le droit d'établissement. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit des articles 6 et 8 du projet de loi.

Une autre problématique concerne le contingentement géographique et en nombre des licences d'exploitation de taxi. Quant aux effets négatifs découlant de ce contingentement, lié à une libéralisation complète des prix des courses de taxi, le Conseil d'État renvoie aux considérations de l'avis précité du Conseil de la concurrence. Afin de limiter les effets économiques négatifs découlant des nombreuses courses à vide induites par le régime juridique projeté, le Conseil d'État est à se demander s'il ne serait pas utile de lever en tout cas le zonage territorial et d'abandonner éventuellement aussi le *numerus clausus* des licences d'exploitation de taxi. Une centrale d'appel de taxis, établie sous l'égide de l'État ou organisée sous forme de coopérative, à laquelle tous les entrepreneurs de taxis pourraient s'affilier, pourrait aussi contribuer à minimiser le nombre des courses à vide.

D'une manière plus générale, le Conseil d'État est à s'interroger si les entraves que le projet de loi sous examen se propose d'apporter à la liberté de la concurrence par la réglementation stricte de l'activité d'entrepreneur de taxi, se trouvent dans une juste proportion par rapport aux retombées positives que le régime restrictif proposé est censé apporter aux utilisateurs. En ce qui concerne plus particulièrement la liberté des prix accordée aux entrepreneurs dans le cadre d'un marché largement fermé à la concurrence en raison du *numerus clausus* des licences d'exploitation de taxi et de la validité géographique restreinte de ces licences, déjà mentionnés plus haut, le Conseil d'État doute fort que la libéralisation des prix puisse réellement profiter aux usagers des services de taxis. La question qui se pose à la fin du compte consiste à savoir si, en pratique, la libéralisation des prix est compatible avec l'étriquement du marché par une réglementation étatique pesante.

Finalement, le Conseil d'État regrette que les auteurs du projet de loi laissent subsister, à côté des entreprises de taxis, appelées services de taxis, désormais fortement réglementées, les voitures de location avec chauffeur, sans soumettre celles-ci, à leur tour, à certaines règles délimitant leur activité plus clairement par rapport à celle des services de taxis.

Examen des articles

Intitulé

Le Conseil d'État propose de remplacer à l'intitulé du projet de loi l'expression « organisation du secteur des services de taxis » par celle de « organisation des services de taxis ». Si le législateur entend suivre le Conseil d'État dans son observation formulée à l'endroit de l'article 19, il y a lieu de compléter l'intitulé par l'ajout de la mention « c) modification de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics ».

Article 1^{er}

Cet article énonce les définitions de plusieurs notions utilisées dans le projet de loi.

La définition de la notion de « taxi » ne se recouvre pas avec la définition de la même notion donnée par l'article 2, numéro 2.8 du Code de la route, qui donne la définition suivante : « taxi: voiture automobile à personnes comprenant au moins quatre places assises, destinée à servir au transport public occasionnel rémunéré de voyageurs par route ». Hormis le fait que la définition du Code de la route n'impose pas de limite supérieure au nombre de places assises, il faut constater que la définition donnée par le projet de loi ne se réfère pas au transport public occasionnel rémunéré de voyageurs par route. À l'endroit du commentaire des articles, les auteurs expliquent que la terminologie employée par le projet de loi sous avis a été « adaptée » par rapport à celle figurant au Code de la route, pour précisément limiter le nombre de places assises au niveau de la définition même de la notion « taxi ». Les auteurs justifient l'abandon du terme « public » dans leur définition par le fait qu'il n'existe « aucun lien entre les services de taxi et les transports publics visés par la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics ». À la lecture du projet de règlement grand-ducal 1) fixant les modalités d'application de la législation portant organisation du secteur des services de taxis ; 2) modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; 3) modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non-résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points ; 4) abrogeant le règlement grand-ducal du 9 juillet 2004 fixant les prix maxima pour des courses de taxi et 5) abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 1997 portant réglementation des taxis à l'aéroport, qui lui a également été soumis pour avis, le Conseil d'État note qu'il est projeté de modifier la définition de la notion de « taxi » du Code de la route, lequel se référerait désormais à la définition donnée par la loi dont le projet se trouve sous avis. Il faut veiller à une entrée en vigueur commune des deux actes susmentionnés.

Le Conseil d'État propose de donner à la définition du terme « cession » la teneur suivante : « acte juridique par lequel le titulaire d'une licence d'exploitation de taxi, d'une inscription sur la liste d'attente ou d'une carte de conducteur de taxi en transfère, à titre onéreux ou gratuit, totalement ou partiellement, temporairement ou définitivement, la propriété, la jouissance ou l'usage à une ou plusieurs personnes physiques ou morales ».

Alors que la définition du terme « service » ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'État constate que des notions récurrentes et essentielles pour la compréhension et l'interprétation du projet sous avis, telles que « licence d'exploitation de taxi », « liste d'attente » ou « carte de conducteur de taxi », n'ont pas été reprises dans la liste des définitions.

Le Conseil d'État demande de retirer le terme « ministre » du catalogue des définitions. Comme il ne s'agit pas d'une définition proprement dite, mais d'une abréviation, il y a lieu d'utiliser, lors de la première occurrence dans le texte du projet de loi, la tournure suivante : « le ministre ayant les Transports dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre » ».

Le Conseil d'État constate que la définition de l'expression « taximètre » figurant à l'annexe MI-007 intitulée « taximètres » du règlement grand-ducal modifié du 13 février 2007 portant application de la directive 2004/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 concernant les instruments de mesure, fait intervenir la notion de « générateur de signaux de distance », ce qui n'est pas le cas pour la définition sous examen. Aussi le Conseil d'État demande-t-il de compléter la définition sous examen de la notion « générateur de signaux », à l'occasion de sa deuxième occurrence dans le texte, par les termes « de distance ». Étant donné que le texte de la directive 2004/22/CE, utilise l'expression « et/ou », pourtant impropre à un texte normatif, le Conseil d'État n'insiste pas à voir celle-ci remplacée dans le texte sous revue. Suite au retrait de la définition du terme « ministre », la définition de l'expression « taximètre », figurant actuellement sous le point e), prendra la lettre d).

Dans la suite du texte, il est à plusieurs reprises question, en relation avec les personnes morales, de la « personne physique qui dirige effectivement et en permanence l'activité d'exploitant de taxi ». Le Conseil d'État propose de faire à cet égard un emprunt à la notion de « dirigeant » d'entreprise, telle qu'elle est définie par la législation sur le droit d'établissement. Comme il s'agit d'une notion récurrente, le Conseil d'État propose d'insérer à l'endroit de l'article sous examen une nouvelle définition, qui prendra la lettre e), et qui aura la teneur suivante : « « dirigeant » : le dirigeant au sens de l'article 4 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 ».

Sur le plan purement rédactionnel, le Conseil d'État propose de faire suivre dans les définitions la notion à définir mise entre guillemets par un deux-points au lieu d'une virgule.

Article 2

Le Conseil d'État propose de libeller la première phrase du paragraphe 1^{er} comme suit : « Les taxis peuvent être mis à la disposition des clients sur des emplacements de stationnement réservés à ces fins sur les voies et places publiques ou ouvertes à la circulation publique et signalés comme tels ».

Le régime des taxis, tel qu'il est prévu au projet de loi sous rubrique, retire aux autorités communales la compétence de délivrer les licences d'exploitation de taxis pour attribuer cette compétence au ministre. Or, conformément à l'article 5, paragraphe 3, alinéa 3 de la loi précitée du 14 février 1955, la compétence réglementaire ordinaire en vue de réglementer le stationnement des véhicules sur la voirie publique du territoire communal appartient aux autorités communales, sauf en certains endroits, comme l'aéroport par exemple. La création sur la voie publique d'emplacements de stationnement réservés aux taxis continuera donc à relever de la compétence des autorités communales. Dans ce cas, se pose la question de savoir si les autorités communales peuvent librement déterminer le nombre d'emplacements pour taxis à créer sur le territoire communal, et, éventuellement, ne pas en créer du tout. Afin de parer à une éventuelle carence des autorités communales, le Conseil d'État trouverait indiqué de prévoir un mécanisme permettant aux autorités étatiques de se substituer sous certaines conditions aux autorités communales défaillantes pour créer

les emplacements de stationnement réservés aux taxis aux endroits où l'intérêt général du service l'exige.

À la deuxième phrase du paragraphe 2, il est indiqué de remplacer l'expression « alinéa précédent » par « alinéa 1^{er} », alors que la référence à l'alinéa « précédent » risque de devenir inexacte au cas où, lors d'une modification ultérieure du texte, un nouvel alinéa serait inséré entre les actuels alinéas 1^{er} et 2.

Selon la première phrase du paragraphe 2, « la prise en charge des clients se fait d'après le système de la tête de file », à moins que le client porte son choix sur un autre taxi dans la file, alors que d'après la deuxième phrase, « les clients ont le choix de prendre tout autre taxi se trouvant dans la file ». Les deux phrases sont contradictoires.

Le Conseil d'État propose de conférer au paragraphe 3 le libellé suivant : « Les conducteurs de taxi peuvent charger en cours de route des clients qui leur font signe, sauf dans un rayon de 50 mètres autour d'un emplacement de taxis. ».

Dans l'intérêt du parallélisme de la terminologie employée, respectivement aux paragraphes 1^{er} et 4, le Conseil d'État propose de remplacer au paragraphe 4 le terme « demande » par celui de « commande ».

Article 3

Les articles 3 à 5 posent les conditions à remplir par les candidats à l'obtention d'une licence d'exploitation de taxi.

Paragraphe 1^{er}

L'article 3, paragraphe 1^{er} pose le principe que « seules les personnes physiques ou morales » entrent en ligne de compte pour prester des services de taxi. Le Conseil d'État est à se demander si les auteurs visent effectivement toutes les personnes morales de droit privé, y compris les sociétés civiles, les associations sans but lucratif, ainsi que les personnes morales de droit public. Étant donné que l'activité d'entrepreneur de taxis est une activité commerciale qui, selon le Conseil d'État, doit être réservée à l'initiative privée, il est proposé de réserver l'activité d'entrepreneur de taxis aux personnes physiques et aux seules sociétés commerciales.

Tenant compte des observations faites à l'endroit de l'article 1^{er} au sujet de la notion de « ministre », il y a lieu de remplacer au paragraphe 1^{er} de l'article 3 le mot « ministre » par l'expression « le ministre ayant les Transports dans ses attributions, désigné ci-après « le ministre » ».

Paragraphe 2

Aux termes de l'article 3, paragraphe 2, l'impétrant, pour pouvoir postuler à l'obtention d'une licence d'exploitation de taxi, doit satisfaire cumulativement à deux conditions : premièrement, « justifier qu'il remplit les conditions prévues en matière de droit d'établissement », et, deuxièmement, établir « qu'il satisfait aux exigences d'honorabilité et de capacité professionnelle, spécifiées aux articles 4 et 5 » du projet de loi.

La disposition sous avis prévoit que, dans le cas d'une personne morale, les exigences d'honorabilité et de capacité professionnelle doivent être remplies dans le chef de la « personne physique qui dirige effectivement et en permanence l'activité d'exploitant de taxi ». Si le législateur est d'accord pour suivre le Conseil d'État dans la proposition d'une définition supplémentaire à l'endroit de l'article 1^{er}, il y aurait lieu de remplacer l'expression citée par « le dirigeant ».

En ce qui concerne « la justification » à apporter par l'impétrant « qu'il remplit les conditions prévues en matière de droit d'établissement », le Conseil d'État estime que la formulation retenue est trop vague en ce sens qu'elle n'énumère pas avec la précision requise les dispositions légales visées. Il note cependant que, selon l'article 6, paragraphe 1^{er} du projet de loi, qui arrête la procédure administrative en obtention d'une licence d'exploitation de taxi, le candidat à une telle licence doit présenter au ministre une copie de son autorisation d'établissement. Il résulte ainsi de la combinaison des articles 3 et 6, paragraphe 1^{er} que le seul moyen légalement admis pour « justifier qu'il remplit les conditions prévues en matière de droit d'établissement » consiste pour le candidat à l'octroi d'une licence d'exploitation de taxi dans la présentation d'une autorisation d'établissement lui délivrée en bonne et due forme, conformément à l'article 28 de la loi précitée du 2 septembre 2011.

Or, pour obtenir une autorisation d'établissement, le candidat doit, conformément à l'article 2, paragraphe 6, alinéa 1^{er} du règlement grand-ducal du 1^{er} décembre 2011 déterminant les modalités de l'instruction administrative prévue à l'article 28 de la loi précitée du 2 septembre 2011, indiquer l'adresse et apporter les preuves de l'établissement au sens des articles 3 et 5 de la loi précitée du 2 septembre 2011. L'établissement commercial où le candidat veut exercer l'activité soumise à autorisation, en l'occurrence le service de taxi, doit donc exister avant la délivrance de l'autorisation d'établissement.

Cependant, l'article 2, paragraphe 6, alinéa 2 du règlement grand-ducal précité du 1^{er} décembre 2011 apporte une atténuation au principe posé par l'alinéa 1^{er} en ce sens que « lorsque pour des motifs légitimes le demandeur ne dispose pas encore d'un établissement tel que légalement requis, notamment afin de ne pas s'exposer à des frais inutiles lorsque l'octroi de l'autorisation d'établissement sollicitée paraît incertain, il peut demander à rapporter la preuve de l'établissement seulement après qu'une décision de principe a été prise au sujet des autres conditions requises par la loi ».

Dans la pratique, les personnes qui souhaitent créer une nouvelle entreprise de taxis ne disposeront, dans la plupart des cas, pas encore d'un établissement tel que visé par l'article 2, paragraphe 6, alinéa 1^{er} du règlement grand-ducal précité du 1^{er} décembre 2011. Cette exigence ne peut en pratique être remplie que par les personnes qui sont déjà établies comme entrepreneur de taxis et qui souhaitent agrandir leur entreprise ou en créer une nouvelle ainsi que par les personnes qui ont la possibilité de reprendre une entreprise de taxis existante, visées à l'article 7, paragraphe 6 du projet de loi. Les autres demanderont l'application de l'exception prévue par l'article 2, paragraphe 6, alinéa 2 du règlement grand-ducal précité du 1^{er}

décembre 2011. Dans ce cas, il leur sera délivré une « autorisation de principe » « au sujet des autres conditions requises par la loi » qui ne peut toutefois pas, même si elle est positive, valoir comme autorisation d'établissement proprement dite ni au titre de la loi précitée du 2 septembre 2011 ni au titre de l'article 6 du projet de loi sous examen. Elles se trouvent alors dans l'impossibilité de postuler valablement pour l'octroi d'une licence d'exploitation de taxi.

En ce qui concerne l'article 3, paragraphe 2 du projet de loi sous examen, le Conseil d'État s'y oppose formellement pour des raisons de sécurité juridique, alors que les « conditions en matière droit d'établissement » auxquelles le candidat doit satisfaire, ne sont pas spécifiées avec la précision requise. Il doit encore s'opposer formellement à la même disposition, en combinaison avec l'article 6 du projet de loi, alors que ces dispositions sont manifestement incohérentes avec celles mentionnées plus haut de la loi précitée du 2 septembre 2011.

En ce qui concerne l'honorabilité des candidats à une licence d'exploitation de taxi, le Conseil d'État constate que l'honorabilité, qui doit déjà être acquise au niveau de l'octroi de l'autorisation d'établissement, est encore une fois contrôlée au niveau de l'octroi de la licence d'exploitation de taxi. Les auteurs justifient ce double contrôle par le fait que les exigences d'honorabilité posées par la loi en projet vont au-delà des exigences posées par la législation sur le droit d'établissement. Le Conseil d'État y reviendra dans le cadre de l'examen de l'article 4 du projet de loi sous avis.

D'un point de vue rédactionnel, il y a lieu de remplacer à la fin du paragraphe 2 de l'article 3 l'expression « dont question ci-avant » par le mot « précitées ».

Article 4

L'article 4 du projet de loi pose les exigences d'honorabilité spécifiques à la profession d'entrepreneur de taxi. Le Conseil d'État s'interroge sur l'idée qui pourrait justifier ces exigences d'honorabilité supplémentaires par rapport à celles posées par la législation sur le droit d'établissement. Cette manière de faire peut constituer un problème d'égalité de traitement, et risquerait ainsi d'exposer le texte au reproche de violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. Le Conseil d'État se réserve en conséquence la possibilité de refuser la dispense du second vote constitutionnel, à défaut pour les auteurs d'indiquer des motifs précis correspondant aux critères dégagés par la Cour constitutionnelle en rapport avec l'article 10*bis* de la Constitution (Arrêt n° 9/00 du 5 mai 2000; Mémorial A n° 40 du 30 mai 2000, page 948) et en vertu desquels « Le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but ».

Subsidiairement, le renvoi, à l'alinéa 1^{er}, au « bulletin n° 2 [du] casier judiciaire » est superfétatoire, et à l'alinéa 2, l'expression « en particulier » est de nature exemplative ; ces deux passages de texte sont dès lors à omettre.

Article 5

L'article 5 établit les conditions d'aptitude professionnelle moyennant la preuve de l'acquis d'une certaine expérience professionnelle ou la réussite d'une formation professionnelle spécifique. Vu qu'il y a restriction à la liberté de commerce garantie par l'article 11(6) de la Constitution, le Conseil d'État exige sous peine d'opposition formelle la suppression du terme « en particulier » dans la phrase annonçant les matières de la formation spéciale, considérant que l'emploi de ce terme implique que l'énumération proposée n'est pas exhaustive, et que l'objet de la formation n'est dès lors pas clairement délimité dans la loi. Le Conseil d'État rappelle, par ailleurs, que dans les matières réservées à la loi formelle, l'exercice du pouvoir réglementaire par le Grand-Duc est subordonné à l'existence d'une disposition législative spécifiant les fins, les conditions et les modalités dans lesquels un règlement grand-ducal peut être pris. Il renvoie dans ce contexte aussi à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui dans son arrêt n° 108/13 le 29 novembre 2013 a conclu que « dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc. »³

Article 6

L'article 6 est divisé en trois paragraphes. Il a pour objet de régler le déroulement de la procédure administrative en vue de l'obtention d'une licence d'exploitation de taxi (paragraphes 1^{er} et 2) ainsi que d'énoncer les mentions devant figurer obligatoirement sur le titre matériel à délivrer par le ministre au titulaire de la licence d'exploitation de taxi (paragraphe 3).

Tenant compte des observations faites à l'endroit de l'article 1^{er} en relation avec l'introduction de la nouvelle notion de « dirigeant », il faut à chaque occurrence dans le texte de l'article 6 de l'expression « de la personne physique qui assure la direction effective et permanente de l'activité d'exploitant de taxi », celle-ci remplacer par « du dirigeant ».

Paragraphe 1^{er}

D'après le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'intéressé qui sollicite une licence d'exploitation de taxi, doit en faire une demande indiquant « ses nom(s) prénom(s), le lieu et la date de sa naissance, le lieu de sa résidence normale ainsi que la zone pour le territoire de laquelle la demande est introduite ». Or, selon l'article 3, paragraphe 1^{er}, ainsi que selon l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 du projet de loi sous examen, la licence d'exploitation de taxi peut être demandée et accordée non pas seulement à une personne physique mais également à une personne morale (société commerciale selon le Conseil d'État). Se référer en relation avec les personnes morales à des notions telles que le nom et le prénom, le lieu et la date de naissance, ou encore le lieu de résidence normale, relève d'un vocabulaire inapproprié qui doit être redressé.

³ Cour constitutionnelle, arrêt 108/13 du 29 novembre 2013 (Mém. A n° 217 du 13 décembre 2013, p. 3886).

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} énumère les pièces qui doivent « appuyer » la demande, en distinguant selon que le demandeur est une personne physique ou une personne morale. Chaque demande en obtention d'une licence d'exploitation de taxi, peu importe qu'elle émane d'une personne physique ou d'une personne morale, doit être accompagnée d'une copie de l'autorisation d'établissement délivrée sur la base de la loi précitée du 2 septembre 2011. À cet égard, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 3, paragraphe 2.

Sur le plan purement rédactionnel, le Conseil d'État demande de remplacer l'expression « par lettre recommandée accompagnée d'un avis de réception » par celle de « lettre recommandée avec avis de réception ». Cette observation vaut également pour la suite du texte. Toujours sur le plan rédactionnel, de diviser l'actuel alinéa 2 du paragraphe 1^{er} en deux alinéas distincts conçus comme suit :

« Aux demandes émanant des personnes physiques doivent être jointes les pièces suivantes :

a) ...

b) ...

...

Aux demandes émanant des personnes morales (société commerciale selon le Conseil d'État) doivent être jointes les pièces suivantes :

c) ...

d) ...

... »

Le Conseil d'État aurait également pu s'imaginer que les pièces visées pour l'obtention d'une licence d'exploitation de taxi soient déterminées par la voie d'un règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État note qu'aux termes de l'article 8, paragraphe 3, les intéressés à l'octroi d'une licence d'exploitation de taxi, dont la demande ne peut pas être satisfaite en raison du fait que le contingent de licences disponibles est épuisé, « sont inscrits sur une liste d'attente dans l'ordre chronologique de leur présentation, la date du cachet postal faisant foi ». Comme le texte cité attache des effets juridiques importants à la date du cachet postal, il est indispensable de disposer à l'endroit du paragraphe sous examen que les demandes en obtention d'une licence d'exploitation de taxi sont, sous peine d'irrecevabilité, à adresser au ministre moyennant courrier postal. Dans ce même contexte, le Conseil d'État note encore que, selon l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article sous avis, les demandes sont à adresser au ministre par lettre recommandée avec avis de réception. À cet égard, il donne à considérer que la date du cachet postal apposée sur l'enveloppe du courrier en question n'est pas nécessairement la même que celle figurant sur l'avis de réception, et voudrait mettre en garde contre les méprises qui peuvent en résulter.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er} dispose que le ministre doit, endéans les quinze jours de la réception, accuser réception de la demande en obtention d'une licence d'exploitation de taxi. L'accusé de réception ministériel doit informer le demandeur de toute pièce éventuellement manquante et doit

indiquer le délai d'instruction de la demande ainsi que les voies de recours. Selon l'alinéa 2, au cas où une première demande est incomplète et que les pièces manquantes ont été demandées au requérant moyennant l'accusé de réception ministériel, l'envoi par le demandeur des pièces manquantes fait l'objet d'un nouvel accusé de réception ministériel, lequel fait courir le délai d'instruction indiqué au premier accusé de réception. Le Conseil d'État constate que ces dispositions sont largement inspirées de celles de l'article 31 de la loi précitée du 2 septembre 2011.

Il note encore que la loi n'impose aucun délai à l'intéressé dont la demande est incomplète pour envoyer au ministre les pièces manquantes que celui-ci a sollicitées. L'introduction d'un délai de forclusion pour compléter les demandes incomplètes paraît toutefois indispensable. En effet, aux termes de l'alinéa 3 du paragraphe 2, le ministre dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la demande complète pour prendre sa décision. Conformément à l'article 8, paragraphe 4, alinéa 2, les licences d'exploitation de taxi sont délivrées par le ministre aux intéressés d'après leur rang de classement sur la liste d'attente. Pour l'octroi des licences vacantes, l'article 8, paragraphe 4, alinéa 1^{er} institue par ailleurs une procédure d'appel public aux candidatures. Dans la pratique, les cas ne seront pas rares où le ministre se trouvera en présence de plusieurs demandes pour l'octroi de la même licence vacante. Le délai de deux mois court donc à l'égard de chaque intéressé ayant fait une demande à partir du moment où sa demande est complète. Si la demande de l'intéressé le mieux classé est incomplète, le ministre doit l'inviter par écrit à produire les informations manquantes. Comme la licence vacante doit être attribuée au candidat le mieux classé, le ministre est obligé d'attendre avec sa décision jusqu'à ce que la demande complétée de l'intéressé le mieux classé lui parvienne. En attendant, il ne peut pas prendre de décision à l'égard des autres candidats, dont la demande est complète, et à l'égard desquels court déjà le délai de deux mois dans lequel le ministre doit statuer. Si l'intéressé le mieux classé met trop de temps à compléter sa demande, le ministre risque de se trouver dans la situation inconfortable de ne pas pouvoir respecter le délai légal des deux mois à l'égard des autres intéressés.

Le Conseil d'État est d'avis que la procédure d'octroi des licences d'exploitation de taxi doit être complètement revue et structurée différemment. L'article 6 répond à la logique d'une décision administrative isolée que le ministre prend à l'égard d'un intéressé déterminé. L'article 8, paragraphe 4, par contre, répond à la logique d'une procédure d'octroi des licences vacantes précédée d'un appel public de candidatures. Selon le Conseil d'État, c'est cette dernière logique qui devrait prévaloir. Ainsi, les délais de procédure devraient être les mêmes pour tous les intéressés ayant répondu à l'appel public de candidatures, et non pas courir individuellement pour chacun d'eux suivant la date de réception de sa demande. La procédure débiterait par la publication de l'avis de vacance de licences contenant l'appel public aux candidatures. À partir de ce moment, plusieurs délais commencent à courir : le délai dans lequel les demandes doivent parvenir au ministre, sous peine de forclusion ; le délai accordé aux candidats pour compléter leur demande si le ministre les y invite ; le délai dans lequel le ministre doit prendre sa décision. La décision définitive du ministre devrait être précédée d'un avis adressé individuellement à tous les intéressés compris dans la procédure d'octroi, les informant de la décision que le ministre se propose de prendre à leur égard et portant invitation à lui faire

tenir leur observations dans un délai à déterminer, à l'expiration duquel le ministre prend sa décision qui est ensuite notifiée aux intéressés, avec indication des voies de recours s'il s'agit d'une décision de refus. En cas de refus d'octroi de licence vacante, la décision ministérielle doit se prononcer obligatoirement sur l'inscription du demandeur sur la liste d'attente.

Paragraphe 3

Le paragraphe sous avis détermine les mentions qui doivent obligatoirement figurer sur le titre de licence d'exploitation de taxi délivré par le ministre. Le Conseil d'État est d'avis qu'il existe en pratique de nombreux cas d'homonymie de personnes, dans lesquels ces mentions ne suffisent pas à identifier de manière univoque le détenteur de la licence. Aussi demande-t-il aux auteurs de faire figurer obligatoirement sur le titre de licence le domicile ou le siège social du titulaire ainsi que le numéro d'identification national du titulaire, personne physique ou personne morale. Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'État propose de remplacer l'expression « raison sociale » par celle de « dénomination de la société », malgré le caractère imprécis de la terminologie communément employée en la matière.

Article 7

L'article 7 traite des conditions de validité de la licence d'exploitation de taxi.

Paragraphe 1^{er}

La deuxième phrase du paragraphe 1^{er} est redondante par rapport à la première phrase du même paragraphe et doit être supprimée.

Paragraphe 2

À l'alinéa 2 du paragraphe 2, la partie de phrase « chargés de l'exécution de la présente loi et de ses règlements grand-ducaux » est à omettre, alors qu'elle est sans apport normatif réel. Sur le plan rédactionnel, il faut écrire « Police grand-ducale » et « ADMINISTRATION des douanes et accises ».

À l'alinéa 3 du paragraphe 2, il est indiqué de préciser que l'extension temporaire de la licence d'exploitation d'un taxi à un taxi de remplacement est à demander auprès du ministre. Selon la disposition sous examen, la demande est à faire au moyen d'un formulaire « préétabli » et c'est l'accusé de réception de cette demande qui vaut extension temporaire, pour une durée de soixante-douze heures, de la validité de la licence d'exploitation d'un taxi à un taxi de remplacement.

Il est à noter que selon la disposition sous examen, le ministre ne prend aucune décision sur l'extension demandée, puisque « l'accusé de réception de cette demande vaut extension temporaire de la validité de la licence ». En réalité, il s'agit donc d'une notification qui est faite au ministre. La preuve du transfert temporaire de licence résulte de l'accusé de réception de la notification. Les soixante-douze heures, pendant lesquelles le transfert temporaire de licence est valable, commencent à courir à partir du

moment de la réception de l'accusé de réception par l'exploitant de taxi. Si l'accusé de réception lui parvient par la voie postale, le point de départ du délai est le plus souvent incontrôlable.

Aussi le Conseil d'État suggère-t-il aux auteurs, dans l'intérêt de la simplification administrative, de remplacer la procédure écrite par une procédure électronique en ligne. Après s'être identifié moyennant un procédé fiable sur un site internet sécurisé du Gouvernement, l'exploitant de taxi remplira un formulaire en ligne et obtiendra séance tenante une attestation électronique certifiant le transfert temporaire de la licence d'exploitation d'un taxi vers un autre. L'attestation électronique devra contenir tous les éléments caractérisant le transfert temporaire et indiquer, plus particulièrement, la date et l'heure de l'expiration de sa durée de validité. Une copie imprimée de l'attestation devra être attachée à la licence d'exploitation de taxi dont elle atteste le transfert temporaire et se trouver obligatoirement, avec celle-ci, parmi les documents de bord du taxi de remplacement. Une éventuelle prolongation du délai de validité du transfert temporaire de licence se fera de manière analogue. La remise en service du taxi couvert par la licence d'exploitation de taxi temporairement transférée, doit également être notifiée au ministre par la voie électronique ; cette notification mettra fin au transfert temporaire de licence.

L'alinéa 6 du paragraphe 2 prévoit la possibilité de la transcription définitive d'une licence d'exploitation d'un taxi sur un autre. La transcription peut se faire par le ministre, sur demande écrite de l'exploitant de taxi, « avec pièces justificatives à l'appui ». Le Conseil d'État demande aux auteurs d'énumérer les pièces justificatives à joindre à la demande, le cas échéant dans un règlement grand-ducal, afin d'écarter d'emblée toute possibilité d'une interprétation éventuellement abusive de cette disposition.

Paragraphe 3

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er} le Conseil d'État estime qu'il faut préciser que la licence d'exploitation de taxi est valable sur le territoire « d'une seule zone », telle que définie à l'article 8.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 énonce une série de causes qui entraînent de plein droit la perte de la validité d'une licence d'exploitation de taxi. Parmi ces causes figure la suivante : « si le titulaire n'assure plus la direction effective et en permanence de l'activité d'exploitant de taxi ». Le libellé est adapté à la situation d'une licence d'exploitation de taxi accordée à une personne physique. Dans le cas, par contre, d'une personne morale, s'installe une certaine ambiguïté. Aux termes de l'article 3, une licence d'exploitation de taxi peut être accordée à une personne morale, qui est alors titulaire de la licence. L'entreprise exploitant un service de taxis est dirigée par une personne physique, qui n'est pas titulaire de la licence, mais qui doit remplir les conditions de capacité professionnelles et d'honorabilité requises. Dans cette hypothèse, la cause précitée de perte de validité de la licence conduirait à un illogisme, dans la mesure où la personne morale ne cesse pas son activité.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 soulève la même problématique dans la mesure où il y est encore une fois question du titulaire de la licence. Cette fois-ci, le contexte est toutefois différent. Le paragraphe sous revue traite du cas du « départ du titulaire de la licence d'exploitation de taxi ». C'est donc manifestement le cas d'une personne morale qui perd son dirigeant qui est visé. À la lecture de cette disposition, il semble que ce soit le dirigeant qui est à considérer comme titulaire de la licence et non pas la personne morale elle-même.

Pour régler le cas du « départ » du dirigeant d'une entreprise d'exploitation de taxi et de permettre à celle-ci de continuer son activité temporairement sans dirigeant qualifié, le Conseil d'État recommande aux auteurs de s'inspirer de plus près du libellé de l'article 29 de la loi précitée du 2 septembre 2011.

Paragraphe 6

D'après le paragraphe sous avis, le ministre « peut », sous certaines conditions, déroger à l'ordre d'attribution des licences d'exploitation de taxi tel qu'il est fixé à l'article 8, paragraphe 4, au profit de l'entrepreneur qui reprend une « activité de taxi » déjà existante.

Le Conseil d'État est d'avis que, dans le présent contexte, le verbe « pouvoir » est mal à propos, alors qu'il fait sous-entendre que le ministre peut à sa guise refuser l'attribution des licences, même si les conditions pour le faire sont remplies. Le Conseil d'État voit cette possibilité de dérogation d'un œil critique. En effet, la possibilité de dérogation n'est entourée d'aucun critère de nature à cerner l'exceptionnel et à guider le ministre dans sa décision. Le pouvoir de dérogation qu'il est prévu de conférer au ministre est un pouvoir discrétionnaire absolu qui n'est pas circonscrit. Afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen et d'éviter ainsi des recours en justice, le Conseil d'État demande que le texte sous examen soit assorti d'un minimum de critères. Aussi estime-t-il qu'il faut accorder au ministre une compétence liée, l'obligeant à attribuer les licences lorsque les conditions pour ce faire sont remplies.

Les conditions auxquelles la dérogation précitée est liée sont au nombre de trois.

La première condition (point a) exige qu'« une demande afférente de l'ancien titulaire et/ou du repreneur parvienne au ministre avant l'expiration du délai dont question au paragraphe (4) de l'article 8 ». Il est mal à propos de parler d'un « ancien titulaire », à un moment où celui-ci est toujours le titulaire effectif de la licence ; il faut en conséquence supprimer le mot « ancien ». L'expression « et/ou », qui ne convient pas à un acte normatif, doit, dans le présent cas, être remplacée par la conjonction « et ». La remplacer par la conjonction « ou » aurait pour conséquence que la demande puisse être adressée au ministre, soit par l'« ancien titulaire » soit par le repreneur. Or, aux yeux du Conseil d'État, il est indispensable qu'il y ait un accord formel sur la reprise de licence entre le titulaire ou, le cas échéant, ses ayants droit, et le repreneur éventuel. Comme l'attribution au repreneur intéressé de la ou des licences d'exploitation de taxi est liée à la reprise par

celui-ci de « l'activité d'exploitant de taxi », il serait indiqué d'exiger pour la mise en œuvre de la dérogation faisant l'objet du paragraphe sous examen la production par les parties de la convention en vertu de laquelle la reprise de l'« activité d'entrepreneur de taxi » doit avoir lieu.

D'après la troisième condition (point c), il doit être « établi que l'attribution de la ou des licences au repreneur ne procure aucun avantage de quelque nature que ce soit ni à l'ancien titulaire ni à ses ayants droit ». Cette exigence est irréaliste, même si elle se comprend au regard de la règle voulant que les licences d'exploitation de taxi soient strictement personnelles et ne puissent pas constituer une valeur monnayable dans le chef de leurs titulaires. En fait, l'attribution dérogatoire de la ou des licences d'exploitation de taxi au repreneur de l'activité de taxi est cependant intimement liée à la reprise par celui-ci de l'entreprise de taxi, dont la valeur vénale revenant au cédant ou à ses ayants droit est très largement tributaire de l'octroi dérogatoire au nom du repreneur intéressé des licences jusqu'ici exploitées par l'entreprise en cause. Comment, dans ces conditions, peut-on concevoir que « l'attribution de la ou des licences au repreneur ne procure aucun avantage de quelque nature que ce soit ni à l'ancien titulaire ni à ses ayants droit » ? Voilà pourquoi le Conseil d'État considère qu'il faut abandonner la condition figurant sous le point c).

Article 8

L'article 8, divisé en cinq paragraphes, traite du nombre, de l'octroi et de la validité des licences d'exploitation de taxi.

Paragraphes 1^{er} et 2

Selon le paragraphe 1^{er}, le territoire du Grand-Duché de Luxembourg est divisé pour la détermination de la validité géographique et du nombre des licences d'exploitation de taxi, en treize zones au maximum à arrêter par règlement grand-ducal. Le projet de règlement grand-ducal précité arrête le nombre de zones à six. Chaque licence d'exploitation de taxi n'est valable que pour une seule zone géographique.

Selon le paragraphe 2, le nombre maximal de licences d'exploitation de taxi à attribuer est fixé séparément pour chaque zone. Il y est disposé en outre que « le nombre maximal de licences d'exploitation de taxi ainsi que les modalités de sa fixation sont arrêtés par règlement grand-ducal ».

Le Conseil d'État considère que les dispositions des deux premiers paragraphes de l'article 8 ne sont pas formulées de manière suffisamment précise pour répondre aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution. Le zonage du territoire national en vue de déterminer les limites de la validité géographique des licences, ainsi que le contingentement de celles-ci constituent en effet des restrictions à la liberté de commerce garantie par l'article 11(6) de la Constitution, qui érige ces restrictions en matières réservées à la loi formelle. Dans ces matières, l'exercice du pouvoir réglementaire par le Grand-Duc est subordonné à l'existence d'une disposition législative spécifiant les fins, les conditions et les modalités dans lesquels un règlement grand-ducal peut être pris, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Le Conseil d'État est en conséquence amené à s'opposer formellement aux dispositions des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 8. Dans la

mesure où les auteurs de la loi en projet entendent maintenir le zonage dans la forme actuellement proposée, il exige de fixer le nombre des zones et éventuellement leur délimitation par référence à un plan à annexer, directement à l'alinéa 1^{er} du texte sous avis et demande d'inscrire à l'alinéa 2 la fin, les conditions et les modalités selon lesquelles le règlement grand-ducal déterminera le nombre de licences d'exploitation de taxi.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 de l'article sous examen institue une liste d'attente où figurent par rang d'ordre les intéressés à une licence d'exploitation de taxi. Le rang d'inscription sur la liste sert en principe de critère en vue de l'attribution des licences d'exploitation de taxi devenant vacantes ultérieurement.

Étant donné que la liste d'attente tire sa raison d'être du contingentement des licences d'exploitation de taxi, lui-même en opposition au principe constitutionnel de la liberté de commerce, la réglementation de la liste tombe dans le giron des matières réservées par la Constitution à la loi formelle, dans lesquelles matières le Grand-Duc ne dispose pas du pouvoir réglementaire spontané. Il s'en suit qu'il n'est pas possible, comme mentionné à l'alinéa 2, de définir les modalités de la tenue et l'organisation de la liste d'attente par règlement grand-ducal. Les conditions, les fins et les modalités dans lesquels un règlement grand-ducal peut être pris doivent en effet figurer dans la loi formelle. Aussi le Conseil d'État doit-il s'opposer formellement aux dispositions de l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 8 du projet de loi sous examen. Il est de l'avis que les modalités de la tenue et de l'organisation de la liste d'attente doivent être réglées directement dans la loi.

Le principe de la liste d'attente est énoncé à l'alinéa 1^{er}. Suivant l'article 3 du projet de règlement grand-ducal précité, « il existe une seule liste d'attente » qui « compte autant de rubriques que de zones de validité géographiques des licences d'exploitation de taxi ». Pour les raisons exposées ci-dessus, cette précision ne peut pas, d'un point de vue formel, être apportée par le règlement grand-ducal, mais doit figurer dans la loi. Les modalités de fonctionnement de la liste, comme par exemple la procédure de classement des intéressés, actuellement un peu vaporeuses, doivent également être précisées dans la loi. Les éléments qui figurent dans le texte sous avis ne permettent pas de s'expliquer avec certitude de quelle manière le classement des intéressés doit se faire et quelles en sont au juste les conséquences. Y a-t-il un classement séparé pour chaque rubrique ou bien y a-t-il un classement unique, toutes rubriques confondues ? Un candidat, qui est inscrit sous une rubrique donnée, peut-il postuler et se voir octroyer une licence d'exploitation de taxi vacante dans une autre zone que celle sous laquelle il est inscrit, si son rang de classement sur la liste unique le permet ? La lecture que fait le Conseil d'État des textes sous avis ne le permettrait pas. En effet, le postulat de l'existence au niveau national d'une seule liste d'attente comprenant autant de rubriques que de zones (ce qui, dans les faits, équivaut à la coexistence de plusieurs listes distinctes), combiné avec la règle énoncée au paragraphe 6, quatrième tiret, d'après laquelle « n'est pas inscrit sur la liste l'intéressé qui figure déjà sur la liste d'attente sous quelque forme que ce soit », entraîne comme corollaire que chaque intéressé ne peut figurer que dans une seule rubrique spécifique de la

liste d'attente unique. Comme il ne peut pas être inscrit une deuxième fois, sous une autre rubrique, il ne peut postuler, selon la lecture du Conseil d'État, que pour les licences d'exploitation de taxi valables pour la seule zone géographique pour laquelle il est inscrit, à l'exclusion des licences devenant vacantes dans d'autres zones. Or, cantonner l'intéressé à la seule zone pour laquelle il est inscrit et ne pas lui permettre de postuler pour les licences valables dans les autres zones, risque de poser problème à l'égard du principe d'égalité inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. En effet, dans la plupart des cas, l'intéressé cherchant à s'établir comme entrepreneur de taxi n'est pas nécessairement focalisé sur une zone déterminée, mais son souhait consiste avant tout à pouvoir s'établir au plus vite dans n'importe quelle zone, afin de réaliser son projet professionnel, quitte à essayer par la suite de changer de zone. Sa première demande, qui détermine alors une fois pour toute la rubrique sous laquelle il est inscrit et la zone dans laquelle il peut postuler, est dans la plupart des cas largement tributaire du hasard de la chronologie des vacances de licences dans les différentes zones. Dans cette optique, le critère de la première demande ne répond pas, en tant que critère de discrimination quant à l'accès aux licences devenant vacantes dans les autres zones, aux exigences posées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, alors qu'il est ni pertinent ni adéquat par rapport à l'objet de la discrimination opérée. En présence de textes peu clairs, le Conseil d'État demande aux auteurs de revoir ceux-ci et de lui fournir des explications quant au déroulement précis de la procédure de classement et de ses conséquences. En attendant, il doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Sous réserve des considérations développées ci-dessus, le Conseil d'État voudrait, au passage, encore attirer l'attention sur quelques autres éléments de l'article sous avis.

À l'alinéa 1^{er}, il faudrait écrire « l'ordre des inscriptions sur la liste d'attente des demandes dont la date du cachet postal est la même, est déterminé par tirage au sort, en présence des intéressés ou de leurs mandataires ou ceux-ci dûment appelés ». Exiger la présence physique des intéressés ou de leurs mandataires, risquerait de bloquer la procédure de tirage au sort, s'ils s'obstinaient à ne pas s'y présenter. Il y a également lieu de préciser, dans une nouvelle disposition, l'autorité qui procède au tirage au sort et qui doit en dresser procès-verbal.

L'alinéa 1^{er}, d'une part, et les alinéas 6 et 7, d'autre part, sont incohérents sur le plan rédactionnel : selon l'alinéa 1^{er}, ce sont « les demandes » qui font l'objet de l'inscription sur la liste d'attente, alors que d'après les alinéas 6 et 7 ce sont « les intéressés » qui y sont inscrits.

D'après l'alinéa 3, « le ministre informe l'intéressé, le cas échéant, de la date d'inscription de son rang de classement ainsi que de la durée de la validité de l'inscription sur la liste d'attente ». Dans ce contexte, il faut noter qu'il n'existe pas de procédure autonome pour parvenir à une inscription sur la liste d'attente. Celle-ci constitue en effet la suite d'une demande en octroi d'une licence d'exploitation de taxi qui a dû être refusée en raison du contingentement des licences. L'information ministérielle dont question à l'alinéa sous avis se conçoit dès lors comme étant la conséquence nécessaire de cette décision de refus d'octroi de la licence d'exploitation de taxi

briguée par l'intéressé. Elle devrait par conséquent faire partie intégrante de ladite décision de refus prise par le ministre sur la base de l'article 6.

L'alinéa 4 contient une tautologie : il est redondant d'écrire qu'un droit « inaccessible » ne peut pas « faire l'objet d'une cession à quelque titre que ce soit ».

L'alinéa 5 arrête la durée de validité de l'inscription sur la liste à cinq ans, sans préciser explicitement le point de départ. S'agit-il de la date de la réception par le ministre de la demande de l'intéressé en obtention d'une licence d'exploitation de taxi, ou bien de la date à laquelle le ministre octroie la licence sollicitée à un autre intéressé mieux placé ? Ici, une précision s'impose.

Lorsque le terme de la durée de validité approche, l'intéressé doit lui-même prendre l'initiative en vue de son maintien sur la liste d'attente, en adressant au ministre une demande de maintien par lettre recommandée avec avis de réception, trois mois avant l'expiration de la durée de validité quinquennale. Le texte ne précise pas la durée de la validité du renouvellement. Si elle doit être de cinq ans, il faut le préciser. Le texte ne contient pas d'indication non plus sur la question de savoir si, après un premier renouvellement, d'autres renouvellements sont possibles, si leur nombre est illimité et quelle en est à chaque fois la durée. Ici aussi, des précisions supplémentaires sont requises.

D'après le texte sous examen, l'intéressé doit adresser au ministre sa demande de maintien sur la liste, « trois mois avant l'expiration de la durée de validité quinquennale ». Il serait utile d'indiquer, si la date à prendre en compte est celle du cachet postal. Au cas où la demande de maintien sur la liste d'attente parvient trop tard au ministre, se pose la question de savoir si elle vaut demande de réinscription au dernier rang de la liste ou si l'intéressé tardif subit le même sort que celui qui ne présente pas de demande de maintien du tout, à savoir : être radié d'office de la liste, conformément à l'alinéa 7, premier tiret du paragraphe sous examen. Étant donné que le projet de loi ne prévoit pas de procédure autonome d'inscription sur la liste d'attente, l'intéressé radié serait alors contraint d'attendre la prochaine vacance d'une licence d'exploitation de taxi pour pouvoir y postuler et se voir inscrire sur la liste d'attente, au cas où cette licence ne lui serait pas octroyée en raison du contingentement.

L'intéressé dont la demande de maintien sur la liste d'attente parvient dans les délais utiles au ministre, « se voit attribuer un nouveau rang de classement au moins équivalent au rang antérieur ». Lors du maintien sur la liste d'attente, le rang de l'intéressé devrait logiquement être maintenu également. Pourquoi, dans ces conditions, faut-il lui attribuer un nouveau rang ? Le rang des intéressés découle en effet de l'ordre chronologique de leur inscription sur la liste d'attente et ne nécessite pas, selon le Conseil d'État, une décision ministérielle de classement ou d'attribution de rang. Le rang des différents créanciers hypothécaires inscrits sur le même immeuble grevé découle aussi de la chronologie des inscriptions hypothécaires à leur profit, sans qu'une décision de classement ou d'attribution de rang soit requise. Le renouvellement de l'inscription hypothécaire dans les délais et formes prescrits, maintient son rang, sans qu'il ne soit besoin non plus d'une décision de classement ou d'attribution de rang.

Dans le contexte de l'alinéa sous examen, le Conseil d'État est à se demander pour quelle raison l'initiative en vue du maintien de l'intéressé sur la liste d'attente doit émaner de l'intéressé lui-même et, de surcroît, trois mois avant l'expiration de la durée de validité quinquennale. Ne serait-il pas dans l'intérêt de la simplification administrative que l'administration envoie, en temps utile à l'intéressé un extrait de son inscription, accompagné d'un formulaire par lequel celui-ci atteste que les données inscrites sont toujours à jour et qu'il opte pour une nouvelle période d'inscription sur la liste ?

En ce qui concerne les décisions de non-inscription ou de radiation d'office en rapport avec la liste d'attente, prévues aux alinéas 6 et 7 du paragraphe sous revue, il est rappelé qu'il s'agit de décisions administratives à prendre selon les règles de la procédure administrative non contentieuse.

L'alinéa 6 prévoit que n'est pas inscrit sur la liste d'attente l'intéressé qui figure déjà sur la liste d'attente « sous quelque forme que ce soit ». Il n'est pas clair ce qu'il faut entendre par cette expression. S'agit-il d'une personne qui agit par l'intermédiaire d'une ou de plusieurs sociétés-écran ? Des précisions supplémentaires sont de toute manière indispensables.

Selon l'alinéa 7, « est rayé d'office de la liste d'attente, l'intéressé qui est avisé par le ministre qu'il est en rang utile pour l'obtention de la licence d'exploitation de taxi ». Il n'est pas clair à quel moment le ministre avise l'intéressé. Est-il avisé avant l'octroi d'une licence pour l'obtention de laquelle il se trouverait en rang utile mais pour laquelle il n'a pas fait de demande ? Est-il avisé après que la licence a été octroyée à un intéressé moins bien placé que lui, qui avait fait une demande ? Il ne ressort pas clairement du texte si l'intéressé figurant en premier rang de la liste d'attente et qui n'a pas présenté de demande pour une licence vacante, peut garder son premier rang après l'attribution de la licence vacante à un intéressé moins bien placé que lui. Des précisions supplémentaires à ce sujet s'imposent en tout état de cause.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 contient une partie des règles régissant l'octroi des licences d'exploitation de taxi, tandis qu'une autre partie de ces règles se retrouve à l'article 6. Dans l'intérêt d'une meilleure intelligibilité du texte, il serait souhaitable de réunir dans une même disposition toutes les règles concernant l'octroi des licences d'exploitation de taxi. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à ses observations formulées à l'endroit de l'article 6, paragraphe 2 du projet de loi sous avis.

À la dernière phrase de l'alinéa 2 *in fine*, il faut préciser les dispositions visées par l'expression « les conditions fixées par la présente loi ».

En ce qui concerne le tirage au sort dont question à l'alinéa 4, il est renvoyé aux observations faites à l'endroit de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 de l'article sous avis.

Paragraphe 5

L'intéressé ne peut pas commencer le service de taxi avant d'être titulaire d'une licence d'exploitation de taxi. Voilà pourquoi, il est difficilement compréhensible que le délai en question ne commence pas avec la délivrance de la licence d'exploitation de taxi.

Article 9

L'article 9 instaure pour les chauffeurs de taxi l'obligation d'être titulaires d'une carte de conducteur de taxi et détermine les conditions d'obtention de celle-ci. À l'heure actuelle, cette obligation existe uniquement dans le cadre du service des taxis à l'Aéroport de Luxembourg.

Pour les auteurs du projet de loi, la généralisation de la carte de conducteur de taxi tend à augmenter la qualité du service des taxis, alors que son octroi permet de s'assurer que le chauffeur remplit « certaines conditions ». Si ce but, estimable en soi, doit être atteint en pratique, le Conseil d'État estime qu'il faudra intensifier la formation prévue à l'article 11, de même qu'il faudra éventuellement accentuer le contrôle des connaissances linguistiques de l'intéressé.

Selon le point c) du paragraphe 2, le conducteur de taxi doit posséder « les qualités physiques, intellectuelles et morales nécessaires pour la conduite d'un taxi ». Selon le point d), il doit « satisfaire aux exigences d'honorabilité et de capacité professionnelle, spécifiées aux articles 10 et 11 ». Le Conseil d'État est d'avis que les conditions précitées posées respectivement par les points c) et d) sont redondantes, dans la mesure où l'exigence de capacités physiques et intellectuelles spécifiques est comprise dans l'exigence de la capacité professionnelle pour l'exercice de la profession de chauffeur de taxi et que l'exigence d'honorabilité englobe les qualités morales.

Article 10

Cet article n'appelle pas d'observation.

Article 11

Il suffit, selon l'article sous revue, que le conducteur de taxi démontre qu'il a participé à une séance d'information organisée par le ministre, laquelle n'est pas sanctionnée par un contrôle des connaissances acquises. Une présence passive est suffisante. Le Conseil d'État trouve que le formalisme administratif pour parvenir à une carte de conducteur de taxi est démesuré par rapport au peu d'exigences requises au niveau des capacités professionnelles en vue d'exercer la profession de conducteur de taxi.

Article 12

L'article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point d) demande au candidat de produire à l'appui de sa demande une « déclaration écrite et signée par laquelle l'intéressé justifie ses connaissances linguistiques conformément à l'article 9 ». L'article 9 exige du candidat d'« avoir des connaissances adéquates dans au moins une des trois langues administratives telles que

définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. Comment l'intéressé doit-il « justifier » ses connaissances linguistiques ? Ne s'agirait-il pas plutôt d'une déclaration écrite et signée par lui-même, où il déclare maîtriser, oralement ou par écrit, une ou plusieurs des trois langues administratives ?

Article 13

À l'égard du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 8, paragraphe 3, alinéa 4.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État se pose la question de savoir quand il y a « cessation de l'activité de conducteur de taxi ». Un conducteur de taxi, par exemple, qui perd son emploi et se trouve ensuite pendant une certaine période au chômage avant de trouver un nouvel emploi comme chauffeur de taxi, peut-il toujours bénéficier de la même carte de conducteur de taxi, ou celle-ci a-t-elle perdu sa validité pendant son chômage et doit être restituée, de sorte que le chauffeur est obligé d'en demander une nouvelle avant de pouvoir être embauché par son nouveau patron ?

Toujours selon le paragraphe 2, la carte de conducteur de taxi perd sa validité par l'effet de sa cession et doit être restituée. Or, en cas de cession, certes illicite, de la carte, le titulaire s'en dessaisit au profit du cessionnaire. Comment peut-il alors la restituer ?

Le Conseil d'État demande la suppression pure et simple des deuxième et troisième phrases du paragraphe 2, alors qu'il ne considère pas que le seul fait pour le titulaire de ne plus exercer l'activité de conducteur de taxi doive péremptoirement invalider sa carte de conducteur de taxi. Ceci d'autant plus que selon l'article 9 l'obtention d'une carte de conducteur de taxi n'est pas directement liée à l'exercice futur par l'intéressé de la profession de conducteur de taxi. L'accès à la carte est en effet ouvert à toute personne remplissant les conditions d'octroi, indépendamment de la circonstance si elle entend réellement exercer la profession de conducteur de taxi.

Le contrôle décennal des conditions d'octroi de la carte paraît suffisant. Comme la carte de conducteur de taxi est personnelle et incessible, il est évident qu'elle ne saurait habiliter une autre personne que son titulaire à exercer la profession de conducteur de taxi. Au cas où un titulaire aurait au mépris de la règle d'incessibilité cédé sa carte de conducteur de taxi à un tiers, celle-ci devrait être retirée par le ministre, au titre de sanction administrative. Une disposition en ce sens serait à prévoir à l'endroit de l'article 21.

Article 14

À l'égard de l'article sous avis, le Conseil d'État renvoie à l'opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 23, paragraphe 1^{er}, point c).

Article 15

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il y a lieu de remplacer les mots « alinéa précédent » par « alinéa 2 ».

Au paragraphe 3, il faut écrire « Tout taximètre doit satisfaire... ».

Le paragraphe 3 renvoie directement à un règlement grand-ducal. Or, le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure contienne une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Dans ces circonstances, la référence au règlement grand-ducal du 13 février 2007 doit être remplacée par une référence au règlement d'exécution portant application de la directive 2004/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 concernant les instruments de mesure.

Toujours d'après le paragraphe 3, le taximètre doit satisfaire aux « exigences essentielles » du règlement d'exécution précité et de son annexe MI-007. S'il s'agit des exigences énoncées au chapitre intitulé « exigences essentielles » de l'annexe 1 du règlement, il faut le préciser. Mais qu'en est-il alors du respect des exigences spécifiques aux taximètres énoncées plus particulièrement à l'annexe MI-007, précitée, intitulée « taximètres », du même règlement ? La disposition sous avis est à reformuler de manière à en faire ressortir clairement les règles destinées à s'appliquer aux taximètres.

En vertu de la règle que les adjectifs et les substantifs prennent la minuscule s'ils suivent le premier substantif et la majuscule s'ils le précèdent, il faut écrire au paragraphe 4 : « Société nationale de circulation automobile ». En vertu de la même règle, il faut, au paragraphe 5 également écrire « Communauté des transports ».

Au paragraphe 5, la référence à la loi précitée du 14 février 1955 doit se faire par son intitulé complet « loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques », alors qu'il s'agit de sa première occurrence dans le texte du projet de loi sous avis. Il est par ailleurs indiqué d'abandonner les parenthèses dans les références aux paragraphes et d'écrire « paragraphe 1^{er} », « paragraphe 2 » et « paragraphe 4 ».

Le Conseil d'État considère que les dispositions du paragraphe 6 constituent une restriction de la liberté de commerce au sens de l'article 11 (6) de la Constitution, qui érige ces restrictions en matières réservées à la loi. Dans ces matières, l'exercice du pouvoir réglementaire par le Grand-Duc est subordonné à l'existence d'une disposition législative spécifiant la fin, les conditions et les modalités dans lesquels un règlement grand-ducal peut être pris, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il est toutefois admis que les détails purement techniques peuvent être relégués à un règlement grand-ducal. Dans ces conditions, le Conseil d'État invite les auteurs à fournir de plus amples explications quant aux « normes environnementales visées ». Il suggère dans ce contexte d'introduire dans la loi des valeurs limite à ne pas dépasser en ce qui concerne les émissions, par exemple en CO₂. En attendant, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Article 16

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} il faut écrire « paragraphe 3 de l'article 15 » au lieu de « paragraphe (3) de l'article 15 ». L'abréviation « SNCA » ne peut être utilisée qu'après l'énonciation de la formule abrégée à la suite de la première mention dans le texte du projet de loi de la dénomination complète. Ainsi, il y a lieu d'écrire à l'endroit de l'article 15, paragraphe 4 : « Société nationale de contrôle automobile, désignée ci-après « SNCA » ».

Au paragraphe 2, il faut remplacer les mots « l'alinéa précédent » par « l'alinéa 1^{er} ».

Article 17

Au paragraphe 1^{er}, il faut écrire « paragraphe 3 de l'article 15 » au lieu de « paragraphe (3) de l'article 15 ».

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande d'écrire « les différents paramètres à utiliser pour le calcul des tarifs à afficher *sont* arrêtés par règlement grand-ducal ». L'emploi du verbe « pouvoir » peut en effet induire une insécurité juridique. Le Conseil d'État considère en plus que la prescription de paramètres à utiliser dans le cadre de la fixation des prix des courses de taxi constitue une entrave à la liberté de commerce garantie par l'article 11(6) de la Constitution. Dans ces matières, l'intervention d'un règlement grand-ducal est subordonnée aux impératifs de l'article 32(3) de la Constitution, en ce sens que le cadre du règlement grand-ducal à prendre, comportant la fin, les conditions et les modalités, doit être tracé dans la loi. Voilà pourquoi le Conseil d'État doit s'opposer de manière formelle à la disposition sous examen.

Dans le contexte de la tarification des courses de taxi, le Conseil d'État est d'avis que la libéralisation des prix des courses de taxis exige que la tarification soit transparente, afin que les prix demandés par les différents entrepreneurs de taxi soient comparables, ce qui est une condition essentielle à une régulation optimale de l'offre et de la demande.

Article 18

L'article sous avis forme le chapitre VII du projet de loi, intitulé « Responsabilités ». À la lecture des dispositions qu'il contient, le Conseil d'État estime que l'intitulé du chapitre est mal choisi. Il n'y est en effet pas question, comme on pourrait l'attendre, de responsabilité au sens courant du terme, à savoir civile ou pénale, mais d'un devoir de notification incombant aux titulaires respectivement d'une licence d'exploitation de taxi ou d'une carte de conducteur de taxi, ainsi que de pouvoirs de vérification attribués au ministre. L'intitulé du chapitre est dès lors à modifier afin de le faire correspondre à son contenu.

Selon l'alinéa 1^{er}, « tout changement susceptible d'affecter la validité de la licence d'exploitation de taxi ou de la carte de conducteur de taxi doit être notifié sans délai au ministre par son titulaire ». Étant donné que le défaut de satisfaire à cette obligation est passible d'une mesure ou d'une sanction administrative conformément à l'article 21, paragraphe 1^{er}, point c), le Conseil d'État considère que le texte sous examen n'est pas formulé avec

suffisamment de précision. Il demande aux auteurs d'y énumérer les changements tombant sous l'obligation de notification. Il renvoie à cet égard à l'opposition formelle à l'endroit de l'article 21, paragraphe 1^{er}, point c), précité.

D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 1^{er} pour lui donner la teneur suivante : « Si les conditions d'octroi d'une licence d'exploitation de taxi ou d'une carte de conducteur de taxi ne sont plus remplies ainsi qu'en cas de cessation de leur validité, le ministre doit en être averti aussitôt. » Pour exprimer l'impératif, le recours au verbe « devoir » n'est en effet pas nécessaire, le recours à l'indicatif présent du verbe « être » étant suffisant à cet égard.

Article 19

L'article 19, alinéa 1^{er}, dispose que sont à adresser à l'établissement public « Communauté des transports » les réclamations en relation avec le service de taxis. L'alinéa 2 charge la Communauté des transports de « la gestion des réclamations portées à sa connaissance et d'en informer le ministre ».

Le Conseil d'État note que, selon la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, l'action de la Communauté des transports s'inscrit dans le domaine des transports « publics ». Or, d'après le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi, le service de taxis ne constitue précisément pas une activité de transport public. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la définition du service de taxis, telle qu'elle résulte actuellement du Code de la route, est modifiée à l'endroit de l'article 1^{er}. De ce point de vue, l'attribution à la Communauté des transports d'une compétence en relation avec le service de taxis peut paraître surprenante.

Cette observation mise à part, le Conseil d'État considère que l'attribution de la compétence en question à la Communauté des transports nécessite une modification formelle de la loi précitée du 29 juin 2004, qui devra se refléter également à l'intitulé du présent projet de loi, lequel sera à modifier en conséquence.

Pour les raisons énoncées à l'endroit de l'article 17, le Conseil d'État propose d'écrire au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} : « Toute réclamation ... est adressée ... ». Il faut également écrire « Communauté des transports, établissement public créé par la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics. »

Pour les raisons énoncées à l'endroit de l'article 18, il faut écrire au paragraphe 2 : « Les coordonnées ... sont affichées ... ».

Article 20

L'article 20 du projet de loi sous avis a trait à des traitements de données à caractère personnel. D'après l'article 32(3), point e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, la Commission nationale pour la protection des données doit « [...] être demandée en son avis sur tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que

sur toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi [...] ».

Il ne ressort pas du dossier communiqué au Conseil d'État que l'avis de la Commission nationale pour la protection des données ait été demandé.

À moins de pouvoir faire valoir des motifs qui justifieraient de s'écarter des dispositions qui régissent le droit commun de la protection des données à caractère personnel, il y a lieu à application des règles de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴. Cette approche ne semble pas être mise en cause par les dispositions en projet.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il est question d'« accès direct » par un système informatique au registre pour les « membres de la Police grand-ducale » et les « fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises ». Dans un souci de protection des données à caractère personnel, il est indispensable de circonscrire et de limiter le nombre de personnes dans les administrations citées ayant accès direct audit registre. Le législateur doit dès lors préciser, sinon la dénomination exacte de la fonction, du moins les carrières auxquelles devront appartenir les fonctionnaires et agents appelés à être investis du droit d'accès aux données en cause. Les auteurs pourraient utilement s'inspirer des dispositions afférentes prises dans le cadre de la loi du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves.⁵

Au paragraphe 2, il ne suffit pas de disposer que « Dans le cadre de l'instruction des procédures administratives visées à la présente loi, le ministre peut s'entourer de toutes les informations requises en vue d'apprécier si une personne satisfait aux exigences prévues par la présente loi et ses règlements d'exécution », mais il y a lieu de préciser quelles sont les finalités attribuées à chaque traitement de données à caractère personnel envisagé. Le manque de précision des finalités ne peut satisfaire à l'article 16, paragraphe 3, de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, qui dispose que « L'interconnexion n'est autorisée que dans le respect des finalités compatibles entre elles de fichiers et du respect du secret professionnel auquel les responsables du traitement sont le cas échéant astreints ».

Le manque de précision des finalités ne satisfait pas non plus aux exigences de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point a) de la loi précitée du 2 août 2002.

⁴ Cf. Mém. A N° 91 du 13 août 2002 et pour le texte coordonné de la version modifiée de la loi du 2 août 2002 : Mém. A N° 131 du 8 août 2007.

⁵ Voir la loi du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves : « **Art. 2.** (1) Le ministre met en œuvre les traitements des données à caractère personnel concernant les élèves et leurs représentants légaux qui sont nécessaires à la réalisation des finalités énoncées à l'article 3. Les dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel s'appliquent également aux traitements de données à caractère personnel prévus par la présente loi.

(2) Le ministre a la qualité de responsable du traitement. Il peut faire exécuter sous sa responsabilité tout ou partie des obligations qui lui incombent en vertu de la loi par un membre du cadre supérieur de son ministère.

(3) Le ministre désigne parmi les fonctionnaires du cadre supérieur de son ministère un chargé de la protection des données. »

En ce qui concerne l'exigence de rigueur dans la définition des finalités dans le cadre d'un traitement de données à caractère personnel, le Conseil d'État renvoie aux passages pertinents de son avis du 6 décembre 2011 (doc. parl. n° 6284⁵) relatif au projet de loi portant sur l'exploitation d'une base de données à caractère personnel relative aux élèves, devenu la loi du 18 mars 2013 relative au traitement de données à caractère personnel concernant les élèves.

Tenant compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé de l'article 20, paragraphe 2, en ce qu'il énonce les finalités du traitement des données à caractère personnel avec une précision insuffisante.

Au paragraphe 2, l'énumération des fichiers accessibles étant de nature exemplative et générale, une indication plus précise des données échangées par les différents organismes publics s'avère indispensable. En l'absence de précisions textuelles, le ministre aurait en effet vocation à accéder à toutes les données figurant dans les différents fichiers. Il est ainsi permis de douter que des informations supplémentaires tirées par exemple du fichier des permis de conduire puissent avoir pour le service un quelconque intérêt supplémentaire par rapport aux données du registre général des personnes physiques et morales et aux données relatives aux affiliés à la sécurité sociale. Il faut se demander si l'interconnexion de fichiers envisagée est en rapport avec l'activité des administrations concernées et ne dépasse pas le cadre de ce qui est nécessaire à l'instruction administrative des dossiers en question. Est-ce que les principes de proportionnalité et de sécurité juridique sont pleinement respectés? Dans la mesure où le législateur a jugé qu'il est dans l'intérêt de la protection de la sphère privée de ne plus délivrer d'extrait N° 2 du casier judiciaire en dehors des hypothèses limitativement énumérées à l'article 8 de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, le Conseil d'État ne voit pas l'intérêt d'allonger de nouveau dans des lois spéciales le relevé des exceptions à cette règle. En attendant les explications des auteurs à ce sujet, le Conseil d'État entend réserver sa position sur la dispense du second vote constitutionnel.

Au paragraphe 2, il y a également lieu de relever que toute référence à « la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales » et qui vise les personnes physiques s'entend comme référence à la « loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ». Le libellé du point b) devrait être complété en ce sens.

À l'égard du paragraphe 3, le Conseil d'État tient à rappeler que le traitement de données à caractère personnel touche le domaine très sensible du droit au respect de la vie privée, consacré à la fois par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par l'article 11(3) de la Constitution, lequel érige la matière en question en matière réservée à la loi formelle. Il s'en suit que la dernière phrase du paragraphe 3 est contraire à l'article 32(3) de la Constitution en ce qu'elle relègue dans une matière réservée à la loi la détermination des « conditions, critères et modalités de l'échange » de données à un règlement grand-ducal. Dans une matière réservée à la loi, la loi peut déléguer au pouvoir réglementaire des mesures d'exécution, à condition toutefois de déterminer à l'effet de cette délégation la fin, les

conditions et les modalités. La délégation législative formelle exigée pour permettre d'édicter des règlements grand-ducaux dans les matières réservées doit s'inscrire dans une fin bien précise et obéir, selon les cas, à des conditions particulières de fond et de forme⁶. Il appartient dès lors aux auteurs de déterminer dans la loi en projet – en sus de la fin - les conditions et modalités de l'échange de données visé. En tenant compte de ces considérations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la dernière phrase du paragraphe 3 de l'article sous examen.

Pour le surplus, l'interconnexion des fichiers de données auxquelles le présent projet de loi entend ouvrir la voie s'avère superfétatoire étant donné que « tout changement susceptible d'affecter la validité de la licence d'exploitation de taxi ou de la carte de conducteur de taxi doit être notifié sans délai au ministre par son titulaire » (article 18) et vu que lors du renouvellement quinquennal de la demande de maintien sur la liste d'attente pour l'obtention d'une licence d'exploitation de taxi les intéressés sont censés fournir les informations actualisées requises (article 8).

Article 21

L'article sous avis forme à lui seul le chapitre X, intitulé « Dispositions administratives ». Il énonce au paragraphe 1^{er} une série de mesures que le ministre peut prendre dans certains cas également spécifiés dans le texte sous avis, à l'égard des demandeurs ou des détenteurs d'une licence d'exploitation de taxi, d'une carte de conducteur de taxi ou à l'égard d'un inscrit sur une liste d'attente, et qui affectent négativement la situation administrative de ceux-ci. Ces mesures, bien que défavorables, ne constituent cependant pas dans tous les cas des sanctions. L'intitulé du chapitre X paraît déroutant alors que le projet de loi sous avis contient encore un grand nombre d'autres dispositions qui peuvent être qualifiées d'administratives. Pour rendre compte du contenu de l'article sous avis, le chapitre X devrait s'intituler « Mesures administratives ».

Les mesures administratives prévues au texte sous avis se présentent de la manière suivante.

À l'égard des demandeurs d'une licence d'exploitation de taxi ou d'une carte de conducteur de taxi, la décision suivante peut être prise, à savoir : délivrer ou refuser l'octroi de la licence ou de la carte. Dans cette deuxième hypothèse, il s'agit en fait d'une simple décision administrative de refus à l'égard d'un demandeur ne remplissant pas les conditions légales, et non pas d'une mesure ou d'une sanction administratives. Une mesure administrative au sens strict, voire une sanction administrative, affecte par contre les droits préalablement créés ou reconnus en faveur de l'administré, ce qui n'est pas le cas d'un demandeur qui vient solliciter la reconnaissance de droits. Il en va de même du titulaire qui ne remplit plus les conditions d'octroi.

Au regard de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et plus particulièrement de l'application du principe « *ne bis in idem* » ou encore du principe de la légalité des peines et des incriminations, également inscrit à l'article 14 de la Constitution, les

⁶ Cour constitutionnelle, arrêt 108/13 du 29 novembre 2013 (Mém. A n° 217 du 13 décembre 2013, p. 3886).

sanctions administratives sont assimilées suivant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle à des sanctions pénales, alors que les simples mesures administratives échappent à cette assimilation.

Dans le but d'éviter les complications juridiques pouvant résulter de l'emploi de sanctions administratives, le Conseil d'État propose de prévoir à l'endroit de l'article sous avis uniquement des mesures dépourvues de caractère répressif, c'est-à-dire de simples mesures administratives. Aussi propose-t-il de se limiter aux mesures administratives suivantes, à savoir celles respectivement du retrait ou du non-renouvellement de la licence d'exploitation de taxi ou de la carte de conducteur de taxi ou encore de la radiation d'un inscrit de la liste d'attente, dans les cas où, dans le chef des intéressés, les conditions pour l'octroi d'une licence d'exploitation de taxi, d'une carte de conducteur de taxi ou de l'inscription sur la liste d'attente ne sont pas ou ne sont plus réunies.

Au cas où le législateur entendrait maintenir un système de sanctions administratives, il faudrait veiller à ce que celui-ci réponde en tous points aux exigences découlant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce qui n'est pas le cas pour toutes les sanctions administratives prévues par l'article sous avis.

Le paragraphe 1^{er} prévoit parmi les sanctions qui peuvent être infligées celles de voir « restreindre ou suspendre l'emploi ou la validité, refuser la restitution ou le renouvellement » des licences d'exploitation de taxi et des cartes de conducteur de taxi. Il n'est cependant pas clair ce qu'il faut comprendre par restriction ou par suspension de l'emploi ou de la validité des titres visés. S'agit-il d'une restriction de la validité géographique ou de la validité temporelle des titres visés ? La suspension, est-elle limitée dans le temps ? Il y a donc une certaine indétermination quant à la nature de la sanction. Une autre imprécision existe au niveau des comportements pouvant être sanctionnés. Le paragraphe 1^{er}, point c), prévoit parmi les comportements pouvant entraîner une sanction le fait pour un exploitant ou un conducteur de taxi de ne pas avoir « notifié sans délai au ministre un changement susceptible d'affecter la validité de la licence d'exploitation de taxi ou de la carte de conducteur de taxi ». Pour l'administré, il n'est pas clair dans ce contexte quels sont les changements soumis à notification. À cet égard, le Conseil d'État réitère sa demande, formulée à l'endroit de l'article 18, d'énumérer avec précision les changements à notifier sous peine de sanction au ministre. Enfin, le texte sous avis confère au ministre une trop grande latitude en ce qui concerne le choix de la sanction à infliger, dont l'éventail s'étend du retrait définitif jusqu'à la suspension (temporaire ?) en passant par la restriction de la validité (géographique ou temporelle ?).

En conséquence des critiques formulées ci-dessus en ce qui concerne la nature de la sanction, l'incrimination du comportement à sanctionner ainsi que la trop grande latitude dans le choix de la sanction à infliger, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, alors qu'il est contraire aux exigences de l'article 14 de la Constitution. Pour la Cour constitutionnelle, « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de

mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ». Et la Cour de poursuivre que « le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution »⁷.

Au paragraphe 2, il est prévu que le ministre prend ses décisions « sur le vu de l'avis motivé » d'une commission spéciale. Des termes mêmes dudit paragraphe, la consultation de ladite commission relève d'un caractère obligatoire pour ce qui est des mesures énumérées au paragraphe 1^{er}. Il en résulte une limitation de l'usage possible du pouvoir ministériel, en liant son détenteur. Il est encore recommandé d'éviter la formule « sur le vu de l'avis motivé de ... ». Mieux vaut employer une formule du type « après avoir demandé l'avis de ... » ou bien fixer un délai dans lequel l'avis en question doit être émis et prévoir que, passé ce délai, les décisions pourront être prises sans cet avis. Au cas où la commission spéciale à consulter n'émettrait pas d'avis, un éventuel blocage de l'exercice du pouvoir décisionnel pourra alors être évité, surtout que ce blocage risque de mettre l'autorité chargée de prendre la décision dans une situation délicate lorsqu'elle se voit confrontée à un recours en annulation contre le silence de l'administration. Un tel recours contentieux, prévu par l'article 4 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, est en effet ouvert à chaque personne au terme d'un délai de trois mois après l'introduction d'une demande auprès d'une autorité administrative, restée sans réponse.

Toujours au paragraphe 2, il y lieu d'écrire « Entreprise des postes et télécommunications » et « Police grand-ducale ». Il faudrait également préciser quels membres de la Police grand-ducale seront autorisés, le cas échéant, de réceptionner la licence d'exploitation de taxi ou la carte de conducteur de taxi. Les auteurs devraient idéalement indiquer la dénomination exacte de la fonction, sinon du moins les carrières auxquelles devront appartenir les fonctionnaires et agents appelés à être investis dudit droit.

En outre, la phrase « Elle est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif dans le délai de trois mois à partir de la notification. » est à supprimer. En effet, dès lors qu'il s'agit d'un acte administratif, il est superfétatoire de prévoir de manière ponctuelle un recours en annulation devant le tribunal administratif contre une décision administrative. En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ce recours est en effet de droit commun pour toute décision à l'égard de laquelle aucun autre recours n'est ouvert. Un tel recours est même admis contre les décisions qualifiées par les lois ou règlements de définitives ou en dernier ressort.

Article 22

L'article sous revue entend introduire deux taxes de quotité dont la première, une « taxe d'instruction du dossier », serait modulable en fonction de l'opération demandée, et la deuxième, une « taxe annuelle » serait non modulable.

⁷ Cour constitutionnelle, Arrêt 12/02 du 22 mars 2002, Mém. A -40 du 12 avril 2002, p. 672.

Le Conseil d'État tient à rappeler qu'aux termes de la jurisprudence nationale⁸, les taxes de quotité constituent des impôts. Il s'ensuit que les taxes de quotité relèvent des matières réservées à la loi et que dès lors les dispositions légales afférentes doivent répondre aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution.

Si les auteurs entendent ainsi vouloir moduler lesdites taxes selon des critères préétablis, ces critères sont à fixer dans la loi et non pas par voie de règlement grand-ducal. En effet, pour répondre à l'arrêt du 29 novembre 2013 (n° 108/13) de la Cour constitutionnelle, exigeant que l'essentiel du cadrage normatif doive résulter de la loi, il s'impose que la loi contienne un critère, comme par exemple la complexité ou l'urgence du traitement de la demande, pour permettre à l'exécutif de fixer dans le cadre de la fourchette le taux de la taxe. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales de son avis du 18 novembre 2014 sur le projet de loi appelé « paquet d'avenir » (doc. parl. n° 6722).

Aussi bien au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qu'au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il faut écrire « le montant de cette taxe ne peut pas dépasser... ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il faut écrire « alinéa 2 » au lieu de « alinéa précédent ». Il faut encore écrire « cette taxe ne peut pas être restituée » au lieu de « cette taxe ne saura être restituée ».

Le paragraphe 2, alinéa 2, dispose que les exploitants de taxi « sont tenus de fournir la preuve du paiement » de la taxe, sans préciser à qui et de quelle manière cette preuve doit être fournie.

Article 23

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point a), les termes « stationnement » et « placement » sont à remplacer par l'expression plus appropriée d'« immobilisation ».

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point c) porte incrimination, indistinctement et sans autre précision, de toute infraction aux dispositions d'un acte réglementaire, en prévoyant simplement que « l'infraction aux dispositions du règlement grand-ducal pris en vertu de l'article 14 » sont punies des peines qu'il fixe. Ce texte ne répond pas aux exigences, du principe constitutionnel de la légalité des incriminations et des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution, décrites à l'endroit de l'article 20. Le même texte est encore contraire à l'article 32(3) de la Constitution, alors que, selon l'article 14 de la Constitution, le libellé des infractions constitue une matière réservée à la loi formelle, dans lesquelles matières un règlement grand-ducal ne peut intervenir que dans le cadre légal strictement délimité conformément à l'article 32(3) précité. Dans ces circonstances, le Conseil d'État propose aux auteurs d'énumérer les comportements sanctionnables avec la précision voulue dans le projet de loi, soit à l'endroit de l'article sous examen, soit à l'endroit de l'article 14. Tenant compte des considérations qui précèdent, le

⁸ TA 24-5- 2000 (11259); TA 30-10-2000 (11890, c. sur ce point le 14-6-01, 12594C); CA 9-11-2000 (11887C); TA 21-2-01 (12028)

Conseil d'État doit s'opposer de manière formelle à l'article 23, paragraphe 1^{er}, point c).

Sans préjudice des observations ci-après relatives à l'article 24 ainsi qu'aux articles 25 et 26, le Conseil d'État estime que la question des compétences de police judiciaire doit être réglée avant le traitement de l'aspect spécial concernant en la matière l'application de la technique des avertissements taxés.

Article 24

Même s'il s'agit d'une question d'opportunité politique de charger deux corps différents du contrôle du respect de la loi en projet ainsi que de ses règlements d'exécution, une telle solution soulève aux yeux du Conseil d'État la question de l'opportunité de conférer à deux corps administratifs distincts une compétence concurrente pour une seule et même matière légale.

Le parallélisme apparemment recherché par les auteurs du projet de loi par rapport à la législation routière n'est pas évident. En effet, les attributions accordées selon cette législation aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises résultent de la nécessité de conférer à ceux-ci les moyens utiles pour pouvoir exercer leurs compétences en relation avec l'exécution de la législation sur les transports routiers, qui demande le recours à des mesures de contrainte dont en particulier l'immobilisation des poids lourds et autobus à contrôler selon les modalités prévues à cet effet par la législation routière. Le Conseil d'État rappelle que dès la réorientation des missions légales de l'Administration des douanes et accises dans le sillage de la mise en œuvre de l'Accord de Schengen, l'exécution de la législation sur les transports routiers avait été confiée à cette administration parmi ses compétences nouvelles. Or, dans le contexte sous examen, cette administration se voit confier l'exécution d'une nouvelle législation spéciale parallèlement à la Police grand-ducale. Cette solution s'avère, selon le Conseil d'État, difficilement conciliable avec les principes d'une organisation rationnelle de l'Administration publique.

Cette considération vaut au même titre pour les articles 23, 25 et 26 du projet de loi sous avis. Si la Chambre des députés persistait néanmoins à vouloir maintenir l'approche dualiste critiquée, telle que préconisée par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'État attire, à titre subsidiaire, l'attention sur les problèmes que soulèvent les dispositions de l'article sous examen ainsi que celles des articles 25 et 26.

En ce qui concerne l'article 24, alinéa 1^{er}, il est superfétatoire de confirmer pour les membres de la Police grand-ducale des compétences qui leur reviennent de façon générale sur la base des articles 10 et 11 du Code d'instruction criminelle. Par contre, l'attribution aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises de la mission de rechercher et de constater des infractions aux dispositions de la loi en projet, s'avère problématique. En effet, contrairement aux membres de la Police grand-ducale, la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire ne leur est pas conférée par le Code d'instruction criminelle, ni par la loi modifiée du 27 juillet 1993 portant organisation de l'Administration des douanes et accises, et une base légale spéciale à cette fin, comme par exemple l'article 4*bis*,

paragraphe 6, alinéa 5 de la loi précitée du 14 février 1955 réglementant la circulation sur toutes les voies publiques, fait défaut dans le texte sous avis.

L'alinéa 2 pose à son tour problème du moment qu'il confère aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises l'exécution de la législation routière pour ce qui est de sa seule application aux conducteurs de taxis, contrairement à ce qui est prévu pour les autres usagers de la route. Quant à l'exécution des dispositions du Code de la consommation visées par le projet de loi sous examen, cette compétence risque de s'avérer aléatoire du moment que les prédits fonctionnaires n'ont à cet effet ni qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire ni compétence de rechercher et de constater des infractions ou de dresser des procès-verbaux.

Cette analyse confirme le Conseil d'État dans son attitude critique qui consiste à faire abstraction des compétences prévues pour les agents de l'Administration des douanes et accises. Partant, l'article sous examen deviendrait superfétatoire et pourrait être supprimé.

Article 25

Sauf à prendre en compte les observations formulées à l'endroit de l'article 24, l'article sous avis n'en appelle pas d'autre.

Article 26

À côté des observations plus générales formulées à l'endroit de l'article 24, l'article sous avis donne encore lieu à celles qui suivent.

Le paragraphe 1^{er}, de même que le point 1 du paragraphe 2 sont largement inspirés du système des consignations tel qu'il est prévu en matière de législation routière par les articles 16 et 17 de loi précitée du 14 février 1955.

Le système des consignations prévu par la législation routière avait à plusieurs reprises donné lieu à critique par le Conseil d'État en ce qui concerne la différence de traitement entre contrevenants résidents et contrevenants n'ayant pas leur résidence normale au Grand-Duché de Luxembourg. Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie à son avis du 23 octobre 2012 relatif au projet de loi modifiant a) la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et b) la loi modifiée du 6 mars 1965 concernant les taxes à percevoir sur les demandes en obtention des documents prescrits pour la mise en circulation et la conduite de véhicules, où il avait, à l'endroit de l'article XIII, exposé ce qui suit :

« Dans plusieurs avis antérieurs, le Conseil d'État avait déjà rendu attentif au problème de conformité que posent les dispositions de l'article 16 par rapport à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et en particulier par rapport à l'arrêt de la Cour rendu à titre préjudiciel le 23 janvier 1997 dans une affaire E. Postoors et Trans-Cap GmbH contre l'Etat belge (affaire C-29/95) et par rapport à l'arrêt Commission européenne contre République italienne du 19 mars 2002 (affaire C-224/00).

La jurisprudence européenne précitée rappelle que le principe général d'égalité interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité, que cette discrimination soit ostensible ou revête une forme dissimulée qui, par application d'autres critères de distinction, aboutit en fait au même résultat. Par ailleurs, une réglementation qui prévoit une distinction fondée sur le critère de la résidence, en refusant par exemple à des non-résidents un avantage accordé aux résidents risque de jouer au détriment des ressortissants d'autres États membres.

Or, une différence de traitement entre résidents et non-résidents peut se justifier par des circonstances objectives. Le risque réel que l'exécution d'une condamnation prononcée par les juridictions nationales soit impossible, voire « considérablement plus difficile et plus onéreuse » dans le cas d'un non-résident peut constituer une raison objective pour justifier un traitement différent (voir le point 19 de l'arrêt C-29/95 et le point 20 de l'arrêt 224/00). Encore faut-il que cette différence de traitement ne soit ni discriminatoire ni disproportionnée.

La Cour de justice de l'Union européenne a ainsi retenu que la législation belge imposant l'obligation d'un paiement immédiat d'une somme dépassant de 50% le montant de l'amende administrative dont le paiement immédiat éteint l'action publique était excessive, surtout qu'elle s'appliquait individuellement pour chaque infraction et que le non-paiement comportait l'immobilisation sur place du véhicule. Elle a également conclu au caractère disproportionné d'une caution dont le montant est fixé par la législation italienne au double de ce qu'il est en cas de paiement immédiat de l'amende pécuniaire.

Au regard de la jurisprudence précitée, c'est à bon escient que les auteurs du projet de loi prévoient d'abolir le régime actuel des consignations à payer par des contrevenants routiers non-résidents qui préfèrent au paiement de l'avertissement taxé d'être verbalisés en vue d'un procès, du moment que le montant de la consignation représente le double de celui de l'avertissement taxé.

Quant à l'alternative projetée d'obliger les contrevenants routiers non-résidents, qui ne sont pas disposés à régler l'avertissement taxé, de verser entre les mains des agents verbalisateurs une consignation « destinée à couvrir l'amende et les frais de justice éventuels », sans précision sur les montants effectivement en jeu, celle-ci risque de buter sur les mêmes problèmes que ceux posés par les législations belge et italienne qui se sont retrouvées dans le collimateur des juges européens.

Plutôt dès lors que de renvoyer sans autre détail sur les modalités de détermination et de perception à une somme non autrement précisée que par la référence à une amende et des frais de justice, le Conseil d'État estime préférable de fixer la somme à consigner comme étant égale au montant de l'avertissement taxé mais augmentée d'un forfait représentant les frais de justice usuellement appliqués en matière de police, dont le montant sera à déterminer dans la loi même, sinon dans un règlement grand-ducal. »

Considérant les objections qui précèdent quant à la conformité au droit européen du système des consignations se trouvant à la base des dispositions du paragraphe 1^{er} et du paragraphe 2, point 1 de l'article sous examen, le Conseil d'État est amené à réserver sa position en ce qui concerne la dispense du second vote constitutionnel par rapport à ces mêmes dispositions du projet de loi sous avis.

Quant aux points 2 et 3 du paragraphe 2 de l'article sous avis, le Conseil d'État constate qu'elles sont redondantes par rapport aux dispositions de l'article 17, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, points 2 et 4 de la loi précitée du 14 février 1955 et en demande dès lors la suppression.

Article 27

Au paragraphe 3, il est indiqué d'écrire « article 8, paragraphe 3 » au lieu de « article 8 (3) » de même que « loi précitée du 18 mars 1997 » et non pas « loi modifiée du 18 mars 1997 précitée ».

Toujours, en ce qui concerne le paragraphe 3, le texte sous avis ne tranche pas la question des inscriptions de plusieurs candidats disposant de la même ancienneté, étant donné que le fonctionnement de la liste d'attente établit un rang strict entre les différents inscrits, l'égalité de rang n'étant pas permise. Des précisions supplémentaires s'imposent. La présente observation est à considérer dans le contexte des autres observations formulées par le Conseil d'État en ce qui concerne la liste d'attente.

Le texte dispose encore que « seule une transcription sur la liste est admise par exploitant, sous quelque forme que ce soit... ». En rapport avec les inscrits sur la liste d'attente, le projet de loi utilise jusqu'ici l'expression « les intéressés ». Cette expression est plus exacte, alors qu'un grand nombre des inscrits ne sont pas « exploitant de taxi », mais briguent à le devenir. En ce qui concerne l'expression énigmatique « sous quelque forme que ce soit », le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 8, paragraphe 3, alinéa 4.

Le paragraphe 3 dispose encore que pour chaque intéressé « seule une transcription sur la liste [d'attente] est admise ... et [ce] pour la zone correspondant à l'inscription la plus ancienne sous le régime de la loi du 18 mars 1997 ». À cet égard il faut noter que l'exploitation d'un service de taxis relève de la liberté de commerce inscrite à l'article 11(6) de la Constitution. Dans ces circonstances, se pose la question de savoir pourquoi la loi ne laisse pas aux intéressés bénéficiant d'inscriptions multiples sur les listes d'attente actuellement en vigueur, le choix de décider dans quelle zone ils veulent être inscrits.

Articles 28 à 29

Sans observation.

Article 30

Sur le plan rédactionnel, il y a lieu de remplacer l'expression « et/ou » par la conjonction « ou ».

Articles 31 à 33

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 décembre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen