

Projet de loi
portant
a) organisation des services de taxis et
b) modification du Code de la consommation.

Avis complémentaire du Conseil d'État

(17 juillet 2015)

Par dépêche du 6 mars 2015, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de trente-et-un amendements au projet de loi sous rubrique que la Commission du développement durable a adoptés dans sa réunion du 26 février 2015.

Par dépêche du 4 mars 2015, l'avis de la Commission nationale pour la protection des données, se rapportant au projet de loi initial, a été communiqué au Conseil d'État.

Par dépêche du 24 juin 2015, les avis complémentaires de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers relatifs aux amendements parlementaires ont été communiqués au Conseil d'État.

Considérations générales

Les amendements élaborés par la commission parlementaire lèvent toutes les oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis du 9 décembre 2014 (doc. parl. n° 6588²) au sujet du projet de loi sous rubrique. La version amendée du projet de loi tient en même temps compte de la plupart des suggestions et propositions de formulation de textes exprimées par le Conseil d'État dans le même avis.

L'amendement 1 introduit dans le projet de loi sous rubrique un nouveau type de taxi, à savoir le taxi « zéro émissions ». Celui-ci se définit, conformément à l'amendement 1, comme étant un taxi qui, en plus de répondre à la définition du taxi « ordinaire », possède la caractéristique de ne pas dégager par son utilisation d'émissions ni de gaz CO₂ ni de gaz NO_x. Il relève de l'évidence que les auteurs des amendements entendent promouvoir ce nouveau type de taxi, alors qu'ils créent, par les amendements 7 et 9, un régime spécial pour les licences destinées à couvrir son exploitation. Selon le texte en projet, les licences pour l'exploitation des taxis « zéro émissions » peuvent en effet être accordées par dépassement du nombre maximal autorisé de licences par zone. Et le candidat à une licence d'exploitation d'un taxi « zéro émissions » peut, en plus, court-circuiter la liste d'attente sur laquelle les intéressés à une licence d'exploitation de taxi doivent obligatoirement être inscrits. Pour obtenir une licence d'exploitation d'un taxi par dérogation aux règles normales, il faut et il suffit que le demandeur satisfasse aux conditions posées par les articles 3 et 4 de la loi en projet et qu'il exploite un taxi « zéro émissions ».

Le traitement préférentiel accordé aux demandeurs en obtention d'une licence d'exploitation d'un taxi, selon que la demande se rapporte à un taxi

« zéro émissions » ou qu'elle se rapporte à un taxi « ordinaire » avec un moteur à combustion classique, pose la question du respect du principe de l'égalité devant la loi, figurant à l'article 10*bis* de la Constitution.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « *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* »¹. Le but de la loi en projet consiste en effet à organiser le service des taxis. Dans la logique résultant de la poursuite de ce but, le projet de loi ne considère pas l'activité d'exploitant de taxi comme une activité commerciale parmi d'autres. Au contraire, selon le projet de loi, l'activité d'exploitant de taxi doit être strictement réglementée et surveillée, et les taxis doivent, dans l'intérêt de l'organisation du service, être limités en nombre suivant des considérations notamment géographiques. Rapporté à ce seul but, et en appliquant les critères jurisprudentiels précités, le régime de faveur accordé au traitement des licences pour l'exploitation d'un taxi « zéro émissions » n'est guère justifiable.

En précisant au commentaire de l'amendement 1 que « *l'objectif [du régime spécial introduit en faveur des taxis 'zéro émissions'] est que les taxis, qui constituent à côté des moyens de transport publics et privés un important moyen de transport, contribuent à l'atteinte des objectifs environnementaux des villes imposés par la réglementation européenne et notamment en matière de respect des limites d'émissions NOx* », les auteurs assignent à la loi en projet un nouveau but, de nature environnementale. Rapporté exclusivement et explicitement à ce seul but, le régime de faveur accordé au traitement des licences pour l'exploitation d'un taxi « zéro émissions », paraît en effet moins problématique au regard des critères jurisprudentiels précités.

Cependant, l'agencement des deux buts désormais assignés à la loi en projet, l'un organisationnel et l'autre environnemental, n'est pas évident, même si les auteurs affirment au commentaire de l'amendement 1 que « *l'introduction de cette notion [(celle de taxi 'zéro émissions']) permettra également une libéralisation progressive du contingentement des taxis basés sur des critères de qualité écologique* ». Il est en effet difficile à concevoir comment, dans un régime qui, au nom de l'intérêt de l'organisation rationnelle du service des taxis, restreint le nombre des licences d'exploitant de taxi (et qui donc, en même temps, restreint la liberté du commerce et de l'industrie), on peut attribuer, sans aucune limitation numérique, des licences « hors nombre » à des taxis, fussent-ils des taxis « zéro émissions », sans mettre en cause les raisons justifiant la limitation des licences, apparemment inhérentes à l'organisation rationnelle du service.

Afin de prévenir d'éventuels problèmes par rapport à l'article 10*bis* de la Constitution, le Conseil d'État pourrait concevoir de soumettre les licences d'exploitation de taxi « zéro émissions » également à *numerus clausus*, et de créer pour celles-ci un mécanisme d'attribution préférentiel soit sur une liste d'attente commune, soit sur une liste d'attente à part.

¹ Arrêt n° 9/00 du 5 mai 2000; Mémorial A n° 40 du 30 mai 2000, page 948.

Par ailleurs, la dualité des régimes de traitement des licences d'exploitation de taxi soulève d'autres questions. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, en projet, le nombre des licences d'exploitation de taxi est plafonné pour chaque zone géographique de validité. Selon le paragraphe 3, « *ce nombre maximal peut être dépassé pour les taxis zéro émissions qui obtiennent une licence d'exploitation de taxi conformément à la procédure visée à l'article 5, paragraphe 3* », c'est-à-dire, sans que le demandeur doive figurer sur la liste d'attente. En vertu de la disposition citée, si, dans une zone géographique donnée, toutes les licences sont attribuées, une nouvelle licence pour l'exploitation d'un taxi « zéro émissions » peut être créée en surnombre. Qu'en est-il cependant si toutes les licences ne sont pas attribuées et qu'un intéressé, inscrit en rang utile sur la liste d'attente pour se voir attribuer la licence, postule pour l'octroi d'une licence destinée à couvrir l'exploitation d'un taxi « zéro émissions » ? Est-ce que, dans ce cas, il obtient une licence « normale » du contingent zonal non encore épuisé, ou est-ce qu'il se voit attribuer une licence « hors nombre », non imputable sur le contingent zonal de licences ? Encore, lorsqu'un exploitant de taxi remplace son taxi à moteur à combustion ordinaire par un taxi « zéro émissions », la licence ayant couvert l'exploitation de ce taxi ordinaire, est remplacée par une licence d'exploitation de taxi « zéro émissions ». Est-ce que dans ce cas, la licence « ordinaire », devenue vacante est à nouveau attribuée ?

Examen des amendements

Amendement 1 portant sur l'article 1^{er}

L'amendement sous revue introduit à l'endroit de l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique la notion nouvelle de « taxi zéro émissions » ; il s'agit de taxis au sens de l'article 1^{er}, point a), qui ne dégagent aucune émission en gaz CO₂ et en gaz NO_x. Le Conseil d'État suggère de limiter l'objectif « zéro émissions » à la phase d'utilisation de la voiture comme taxi, alors que pendant la phase de sa construction de la voiture ainsi que lors de sa mise aux déchets en fin de vie, des émissions en CO₂ et NO_x ne sont pas à exclure. C'est pourquoi le Conseil d'État propose de définir le « taxi zéro émissions » comme suit : « taxi, tel que défini au point a), dont l'utilisation ne produit pas d'émissions de CO₂ ni de NO_x ».

Dans la suite des amendements sous revue, il est question à différentes reprises du « type » de taxi. Le Conseil d'État croit comprendre du contexte que la classification par « type » sert à distinguer les taxis « zéro émissions » des autres. Or, étant donné que le taxi « zéro émissions », au sens du point b) est une sous-catégorie de la catégorie plus vaste de « taxi », au sens du point a), il faudrait à l'endroit de l'article 1^{er} définir de manière univoque la typologie utilisée par la suite, en attribuant par exemple une dénomination particulière aux taxis qui ne sont pas des taxis « zéro émissions ». C'est sous cette réserve que le Conseil d'État utilisera la notion de « type » de taxi dans la suite du présent avis.

Amendement 2 portant sur l'article 2, paragraphe 2

Sans observation.

Amendement 3 portant introduction de deux nouveaux paragraphes à l'article 2

Étant donné que le « taxi zéro émissions » est aussi un taxi selon la définition de l'article 1^{er}, point a), le nouveau paragraphe 5 est superfétatoire.

Aux termes du nouveau paragraphe 6, « (...) un règlement grand-ducal peut exceptionnellement suppléer à la carence des communes (...) ». Le Conseil d'État propose de supprimer le mot « exceptionnellement », alors que le texte ne donne aucun critère permettant de distinguer l'exceptionnel de ce qui ne l'est pas. Le règlement grand-ducal en question peut être pris, lorsque la carence de l'autorité communale est avérée. À cet égard, le Conseil d'État propose de faire précéder la prise du règlement grand-ducal par une mise en demeure adressée par le Gouvernement à l'administration communale concernée. S'agissant d'un règlement grand-ducal n'ayant pas la nature d'un règlement de police, il appartient au collège échevinal de l'exécuter, conformément à l'article 57, numéro 1, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Dans cette logique, le nouveau paragraphe 6 pourrait recevoir le libellé suivant :

« (6) Si, trois mois après une mise en demeure adressée par le Gouvernement aux autorités communales, celles-ci restent en défaut de créer sur leur territoire des emplacements de taxis nécessaires pour répondre à l'intérêt général d'une exploitation rationnelle du service des taxis, un règlement grand-ducal fixe le nombre des emplacements, les endroits ou les zones de leur situation ainsi que les délais dans lesquels les autorités communales doivent matériellement procéder à leur création ».

Amendement 4 portant sur l'article 3, paragraphe 2

L'amendement 4 répond à deux oppositions formelles du Conseil d'État, lesquelles sont dès lors levées.

Il n'appelle pas d'autre observation.

Amendement 5 portant suppression de l'article 4

L'amendement 5 répond à une opposition formelle du Conseil d'État, laquelle est dès lors levée.

Il n'appelle pas d'autre observation.

Amendement 6 portant sur l'article 5 initial (nouvel article 4), paragraphe 2

L'amendement 6 répond à une opposition formelle du Conseil d'État, laquelle est dès lors levée.

Il n'appelle pas d'autre observation.

.Amendement 7 portant sur l'article 6 initial (nouvel article 5)

L'amendement 7 se propose de réorganiser la procédure d'octroi des licences d'exploitation de taxi.

Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du texte, le Conseil d'État propose de fusionner les paragraphes 1^{er} et 2 en un seul paragraphe, auquel il propose de conférer le libellé suivant :

«(1) Le nombre des licences d'exploitation de taxi est limité conformément à l'article 7, paragraphe 2. Les licences vacantes sont publiées par le ministre au moyen d'un avis à insérer au Mémorial. Dans cet avis, il fixe les délais dans lesquels s'inscrit la procédure d'octroi des licences vacantes à attribuer.

L'avis mentionne

- a) la zone de validité géographique de chaque licence à attribuer,
- b) le lieu où les demandes sont à adresser, qu'il s'agisse de l'adresse postale, de l'adresse électronique ou d'un site internet,
- c) la date-limite à laquelle les demandes doivent être présentées au plus tard, sous peine de forclusion, le délai pour la présentation des demandes ne pouvant pas être inférieur à quatre semaines ;
- d) la date à laquelle le ministre doit informer au plus tard les demandeurs si leur demande est complète ou non, ainsi que la date-limite à laquelle les demandes incomplètes doivent être complétées au plus tard, sous peine de forclusion, le délai pour compléter les demandes ne pouvant pas être inférieur à deux semaines ;
- e) la date à laquelle le ministre prend au plus tard la décision d'octroi.

Les demandes sont à adresser par écrit au ministre, à la suite de l'avis publié au Mémorial, soit par lettre recommandée avec avis de réception, soit par la voie électronique au moyen d'une connexion sécurisée et d'une authentification forte basée sur un certificat électronique délivré par une autorité de certification faisant partie de la liste de confiance numérique luxembourgeoise. Elles doivent contenir les indications et être appuyées des pièces justificatives à déterminer par règlement grand-ducal.

Au plus tard un mois avant de prendre la décision d'octroi, le ministre informe par écrit les demandeurs ayant présenté une demande complète dans les délais fixés, de la décision qu'il se propose de prendre, en les invitant à présenter par écrit leurs observations éventuelles dans le délai qu'il fixe dans la lettre d'information, ce délai ne pouvant être inférieur à deux semaines.

Les licences d'exploitation de taxi sont attribuées par le ministre d'après le rang de classement des intéressés sur la liste d'attente et, le cas échéant, selon l'ordre de priorité indiqué par les intéressés ayant présenté une demande complète suite à l'avis précité, publié au Mémorial, et remplissant les conditions fixées aux articles 3 et 4. »

Si le Conseil d'État était suivi dans sa suggestion de fusionner les paragraphes 1^{er} et 2, le paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'État) devrait débiter par les mots « Par dérogation au paragraphe 1^{er} ».

Il ne ressort pas clairement de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'État) que la licence demandée est valable uniquement pour une zone de validité géographique déterminée. Même si on peut déduire cette

condition du paragraphe 5 (4 selon le Conseil d'État) qui demande l'inscription du numéro de zone sur la licence, il serait néanmoins utile de le préciser à l'endroit de l'alinéa 1^{er}. Par ailleurs, le Conseil d'État ne voit pas l'utilité d'indiquer dans un accusé de réception les voies de recours, même si cette formule a déjà été employée à d'autres endroits.

À l'alinéa 2 du paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'État), l'expression « dans le même délai » donne lieu à méprise. Elle renvoie au « délai d'instruction », alors qu'en réalité elle devrait renvoyer au délai de quinze jours. Un redressement s'impose.

Le paragraphe 4 (3 selon le Conseil d'État) n'appelle pas d'observation, sauf qu'il y a lieu d'écrire « licence d'exploitation de taxi » et non pas « licence d'exploitation de taxis », étant qu'une licence ne donne droit qu'à l'exploitation d'un seul taxi.

Le paragraphe 5 (4 selon le Conseil d'État) indique les mentions qui doivent figurer sur les licences d'exploitation de taxi. En renvoyant au commentaire de l'amendement 1 en ce qui concerne la notion de « type » de taxi, le Conseil d'État propose de conférer au paragraphe 5 (4 selon le Conseil d'État) le libellé suivant :

« (4) Les licences d'exploitation de taxi délivrées par le ministre comportent obligatoirement les mentions suivantes :

- a) le numéro de la licence, le numéro de la zone géographique pour laquelle elle est émise, ainsi que la date d'émission et l'indication de la durée de validité ;
- b) la désignation du titulaire comportant, pour les personnes physiques, les noms et prénoms, l'adresse du domicile et le numéro de matricule national et, pour les sociétés, la dénomination sociale, l'adresse du siège social et le numéro de matricule national ;
- c) la désignation du taxi comportant l'indication du type de taxi, le numéro d'immatriculation et le numéro de châssis. »

Amendement 8 portant sur l'article 7 initial (nouvel article 6)

Le Conseil d'État renvoie au commentaire de l'amendement 1 pour ce qui est de la notion de « type » de taxi.

Amendement 9 portant sur l'article 8 initial (nouvel article 7)

L'amendement 9 tend à modifier l'article 8 du projet de loi initial (nouvel article 7) en tenant largement compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 9 décembre 2014.

Le paragraphe 1^{er} du nouvel article 7 n'appelle pas d'observation.

Aux yeux du Conseil d'État, le paragraphe 2 du nouvel article 7 gagnerait en clarté si l'expression « par rapport aux licences » était remplacée par l'expression « par rapport au nombre des licences ».

Dans le contexte du paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie aux interrogations formulées aux considérations générales en relation avec les licences d'exploitation de taxi « zéro émissions ». Dans la mesure où il n'est

pas clair si les licences d'exploitation de taxi « zéro émissions » sont dans tous les cas accordées par dépassement des quotas zonaux ou seulement quand ce quota est déjà atteint, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 3 dans sa teneur actuelle en raison de l'insécurité juridique induite par ce manque de précision.

Le paragraphe 4 traite de la liste d'attente en vue de l'obtention d'une licence d'exploitant de taxi. Conformément au texte sous revue, la voie informatique constitue le seul moyen pour prendre inscription sur la liste d'attente, à l'exclusion de tout autre moyen, y compris le courrier postal. À cet effet, une « *authentification forte basée sur un certificat électronique délivré par une autorité de certification figurant sur la liste de confiance numérique luxembourgeoise* », est exigée du demandeur. Comme l'authentification doit être établie par une autorité figurant sur la liste de confiance luxembourgeoise et que les listes de confiance des autres pays membres de l'Union européenne ne semblent pas pouvoir être prises en considération, le Conseil d'État est à se demander si cette disposition ne pourrait pas être perçue comme une entrave au principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne. Sous réserve du refus de la dispense du second vote constitutionnel, il demande aux auteurs d'éclaircir ce point.

Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du texte ainsi que dans le souci de parfaire les procédures y prévues, mais sous la réserve que la question évoquée à l'alinéa qui précède soit élucidée, le Conseil d'État propose de reformuler comme suit le paragraphe 4 du nouvel article 7 :

«(4) En vue de l'octroi des licences d'exploitation de taxi conformément à l'article 5, il existe une seule liste d'attente, valable pour toutes les zones géographiques.

Tout intéressé peut se faire inscrire sur la liste d'attente. À cet effet, il adresse, par la voie électronique, une demande au ministre. La demande doit, sous peine d'irrecevabilité, contenir les noms et prénoms, le numéro d'identification national, l'adresse du domicile du demandeur et son adresse électronique, ou, s'il s'agit d'une société, la dénomination sociale, la forme de la société, le numéro d'identification national de la société, l'adresse du siège social et l'adresse électronique de la société. Les demandes sont à présenter, sous peine d'irrecevabilité, au moyen d'une connexion sécurisée et d'une authentification forte basée sur un certificat électronique délivré par une autorité de certification figurant sur la liste de confiance numérique [luxembourgeoise ?].

Les intéressés sont inscrits sur la liste d'attente dans l'ordre chronologique de la réception de leurs demandes, l'horodatage de la réception de celles-ci faisant foi.

La liste d'attente est établie et tenue à jour par le ministre. Le titulaire d'une inscription sur la liste peut à tout moment consulter le rang de son inscription en empruntant la voie électronique au moyen d'une authentification forte basée sur un certificat électronique délivré par une autorité de certification figurant sur la liste de confiance numérique [luxembourgeoise ?].

L'inscription ou le refus d'inscription sur la liste d'attente sont communiqués au demandeur à l'adresse électronique indiquée dans la demande, dans le délai de ... suivant la réception de celle-ci. Le

titulaire d'une inscription sur la liste d'attente peut à tout moment changer l'adresse électronique indiquée dans sa demande en adressant au ministre une notification contenant la nouvelle adresse électronique. Cette notification est adressée au ministre par la même voie que la demande.

L'inscription sur la liste d'attente est strictement personnelle. La cession de l'inscription ainsi que la cession ou la postposition du rang d'inscription sont interdits.

L'inscription sur la liste d'attente ne dispense pas son titulaire de présenter en temps utile au ministre une demande en vue de se voir attribuer une licence d'exploitation de taxi, conformément à l'article 5.

L'inscription sur la liste d'attente est valable pour une année. Elle cesse ses effets si elle n'est pas renouvelée avant l'expiration de ce délai, si le titulaire de l'inscription s'est vu octroyer une licence d'exploitation de taxi, conformément à l'article 5 ou s'il a demandé sa radiation.

Chaque renouvellement maintient les effets de l'inscription pour une nouvelle année. Trois mois au moins avant la cessation des effets de l'inscription, le ministre en informe le titulaire de celle-ci. Afin de maintenir les effets de l'inscription, le titulaire adresse au ministre une demande de renouvellement de son inscription sur la liste d'attente. La demande de renouvellement contient les mêmes indications et est présentée dans les mêmes formes que la demande initiale. Le renouvellement ou le refus de renouvellement de l'inscription sur la liste d'attente sont communiqués par le ministre au titulaire, à l'adresse électronique de celui-ci, dans le délai de ... suivant la réception de la demande de renouvellement. Toute demande de renouvellement d'une inscription qui parvient au ministre après la cessation des effets de l'inscription, donne lieu à une nouvelle inscription du titulaire sur la liste d'attente.

N'est pas inscrit sur la liste d'attente, l'intéressé dont la demande n'est pas recevable ainsi que l'intéressé qui y est déjà titulaire d'une inscription.

Est radié de la liste d'attente,

- a) le titulaire dont l'inscription a cessé de produire ses effets ;
- b) le titulaire d'une inscription qui s'est vu octroyer une licence d'exploitation de taxi conformément à l'article 5 ;
- c) le titulaire d'une inscription qui, après mise en demeure, reste en défaut de payer l'une des taxes visées à l'article 21. »

Amendement 10 portant sur l'article 11 initial (nouvel article 10)

Sans observation.

Amendement 11 portant sur l'article 12 initial (nouvel article 11)

Concernant le nouvel article 11, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet, le Conseil d'État demande de fixer les exigences de fond et de forme de la demande d'obtention d'une carte de conducteur de taxi par règlement grand-ducal, à l'instar de la disposition de l'article 5 concernant la demande d'une licence d'exploitation de taxi, et de conférer au paragraphe 1^{er} le libellé suivant :

« (1) Les demandes en vue d'obtenir une carte de conducteur de taxi sont à adresser au ministre par écrit soit par lettre recommandée avec avis de réception, soit par la voie électronique au moyen d'une connexion sécurisée et d'une authentification forte basée sur un certificat électronique délivré par une autorité de certification faisant partie de la liste de confiance numérique luxembourgeoise. Elles doivent contenir les indications et être appuyées des pièces justificatives à déterminer par règlement grand-ducal. »

À l'article 11, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi en projet, l'expression « dans le même délai » est mal à propos, alors qu'elle renvoie au « délai d'instruction » au lieu de renvoyer au délai de « quinze jours ». L'alinéa 2 est dès lors à libeller comme suit :

« Dans les quinze jours de la réception des documents manquants, le ministre envoie à l'intéressé un nouvel accusé de réception. Le délai d'instruction commence à courir à la date de l'accusé de réception. »

Par souci de cohérence avec l'article 5, paragraphe 3, contenant les mentions devant obligatoirement figurer sur les licences d'exploitation de taxi, le Conseil d'État demande de faire figurer le numéro de matricule national du titulaire également parmi les mentions obligatoires de la carte de conducteur de taxi. Il propose de conférer au paragraphe 3 du nouvel article 11 le libellé suivant :

« (3) Les cartes de conducteur de taxi délivrées par le ministre comportent l'indication du ou des noms et prénoms du titulaire, la photo de celui-ci ainsi que la mention du numéro et de la durée de validité de la carte. »

Amendement 12 portant sur l'article 13 initial (nouvel article 12)

Sans observation.

Amendement 13 portant sur l'article 14 initial (nouvel article 13)

En introduisant les règles relatives aux droits et devoirs des conducteurs de taxi dans le corps de la loi, l'amendement répond à une opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 9 décembre 2014, celle-ci n'a dès lors plus de raison d'être.

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendements 14, 15 et 16 portant sur l'article 15 initial (nouvel article 14)

Sans observation.

Amendement 17 portant sur l'article 16 initial (nouvel article 15), paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}

Sans observation.

Amendement 18 portant sur l'article 17 initial (nouvel article 16),
paragraphe 2

Sans observation.

Amendement 19 portant sur l'article 19 initial (nouvel article 18)

L'amendement sous revue charge le ministre du traitement des réclamations concernant le service de taxis.

D'après l'article 18, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, « *le ministre peut déléguer la gestion des réclamations à un de ses services* ». La disposition citée est surabondante, étant donné que l'organisation de son ministère incombe au ministre. Techniquement la « délégitation » à un « service » serait d'ailleurs impossible. L'alinéa 3 est partant à supprimer.

À la suite de la suppression de l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, le paragraphe 2 de l'article 18 est à rédiger comme suit :

« (2) Les coordonnées du service ministériel en charge de la gestion matérielle des réclamations sont affichées de manière visible sur le tableau-taxi. »

Amendement 20 portant sur l'article 20 initial (nouvel article 19)

L'amendement 20 réécrit complètement les règles concernant le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du projet de loi sous avis et répond aux diverses oppositions formelles formulées par la Conseil d'État dans son avis précité du 9 décembre 2014 à l'endroit de l'article 20 du projet de loi initial.

Le paragraphe 2 du nouvel article 19 du projet de loi est incohérent avec le paragraphe 1^{er} du même article. En effet, le paragraphe 1^{er} instaure un registre dans lequel figurent entre autres « *les intéressés figurant sur la liste d'attente* » et le paragraphe 2 n'autorise pas le ministre à mettre en œuvre le traitement concernant les données à caractère personnel de cette catégorie de personnes. Le libellé du paragraphe 2 est à compléter en conséquence.

Le paragraphe 5 du nouvel article 19 du projet de loi présente la même déféctuosité que le paragraphe 2 : il n'y est pas prévu que des données à caractère personnel puissent être « *recueillies directement* » auprès des intéressés figurant ou demandant à être inscrits sur la liste d'attente. En plus, le paragraphe 5 ne spécifie pas avec la précision requise quel genre de données peut être recueilli directement auprès des personnes y visées. Le fait de collecter des informations en vue d'un traitement informatique constitue une ingérence dans la vie privée des personnes, protégée par l'article 11(3) de la Constitution. Dans cette matière, le pouvoir réglementaire du Grand-Duc doit être encadré par la loi formelle conformément l'article 32(3) de la Constitution, duquel il résulte que « *dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi* ». Le paragraphe 5 sous revue ne satisfaisant pas en tant que base légale

au prescrit de l'article 32(3) de la Constitution, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Le Conseil d'État note que l'énumération des données à recueillir directement auprès des intéressés est actuellement inscrite à l'article 18, paragraphe 2, 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 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. Il demande d'énumérer les données visées dans le projet de loi, et de justifier pour chacune d'elles son caractère non excessif par rapport à la finalité en vue de laquelle elle est recueillie.

Concernant le paragraphe 8, il est à noter que le titulaire d'une inscription sur la liste d'attente n'est à considérer ni comme exploitant ni comme conducteur de taxi. Pour cette raison, le Conseil d'État demande de remplacer l'expression « l'exploitant ou le conducteur » par l'expression « l'exploitant ou le conducteur de taxi, de même que le titulaire de l'inscription sur la liste d'attente ».

Amendements 21 et 22 portant sur l'intitulé du chapitre X et sur l'article 21 initial (nouvel article 20)

L'amendement 21 ne donne pas lieu à observation.

L'amendement 22 est censé se rapporter, suivant son libellé, au « nouvel article 21 », alors qu'il se rapporte, en réalité au nouvel article 20. Cette erreur matérielle est à redresser.

L'amendement 22 se propose d'opérer une distinction entre, d'une part, les mesures administratives, et, d'autre part, les sanctions administratives. Les premières font l'objet de l'alinéa 1^{er} de l'article 20, paragraphe 1^{er}, les autres en faisant l'objet de l'alinéa 2.

Dans l'intérêt d'une meilleure distinction entre mesures et sanctions administratives, le Conseil d'État propose de rédiger respectivement les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 20, paragraphe 1^{er}, selon le schéma suivant :

Alinéa 1^{er} : « Le ministre peut, à titre de mesure administrative, décider le retrait ... »

Alinéa 2 : « Il peut, à titre de sanction administrative, décider : ... ».

Le Conseil d'État rappelle que, tant suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que suivant celle de la Cour européenne des droits de l'homme², les mêmes garanties légales et procédurales doivent entourer

² Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Silvester's Horeca Service c/ Belgique* du 4 mars 2004.

l'application des sanctions pénales et des sanctions administratives. Il s'en suit que les sanctions administratives prévues par le nouvel article 20 en projet, doivent être assorties de la possibilité pour l'administré d'introduire contre l'application de ces sanctions, un recours en réformation devant le juge administratif. Un tel recours n'étant pas prévu au projet de loi, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'amendement sous revue.

Amendement 23 portant sur l'article 22 initial (nouvel article 21).

La virgule insérée dans le texte de la phrase introductive du paragraphe 1^{er} du nouvel article 21, entre les mots « opération » et « demandée », produit un contresens dans la mesure où la taxe serait « *demandée (...) auprès de l'Administration de l'Enregistrement et des domaines* ».

En vue de redresser ce contresens et dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du texte, le Conseil d'État propose de transférer la précision apportée par l'amendement sous revue au niveau de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} du nouvel article 21. Dans cet ordre d'idées, les alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 1^{er} seraient à modifier comme suit :

Alinéa 1^{er} : « (1) Sont assujettis à une taxe d'instruction du dossier, payable auprès de l'Administration de l'enregistrement et des domaines : ... »

Alinéa 2 : « Le tarif de cette taxe est arrêté par règlement grand-ducal et est modulé en fonction, d'une part, du matériel et du temps requis et, d'autre part, de la complexité de l'opération demandée. Il ne peut en aucun cas dépasser le montant de 400 euros. »

Amendement 24 portant sur l'article 23 initial (nouvel article 22)

L'amendement 24 répond à une opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 9 décembre 2014, laquelle en devient sans objet. L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 25 portant sur l'article 24 initial (nouvel article 23)

L'amendement 25 a pour objet de créer une base légale spéciale, permettant à des agents de l'Administration des douanes et accises de procéder à la constatation des infractions à la loi en projet, en leur conférant à cet effet la qualité d'officiers de police judiciaire.

Le nouveau texte de l'amendement se propose toutefois de conférer la qualité d'officier de police judiciaire également aux « *agents de la Police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la police* ». Le Conseil d'État rappelle l'observation qu'il avait déjà formulée dans son avis du 9 décembre 2014, où il avait écrit ce qui suit : « *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* ». Le texte du projet de loi initial se bornait à énoncer que les infractions sont recherchées et constatées par les membres de la Police grand-ducale. Le texte sous avis va plus loin, dans la mesure où il subordonne la qualité d'officier de police judiciaire d'un membre de la Police grand-ducale à une habilitation de la part du directeur général de la

police. Il en résulterait qu'un membre de la Police grand-ducale qui possède la qualité d'officier de police judiciaire en vertu du Code d'instruction criminelle, devrait, afin de pouvoir procéder dans le contexte de la loi en projet, disposer en plus d'une habilitation spéciale de la part de son directeur général. Le Code d'instruction criminelle ne prévoyant pas cette restriction en rapport avec la qualité d'officier de police judiciaire des membres de la Police grand-ducale, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé du texte sous avis, en raison de l'incohérence avec les dispositions du Code d'instruction criminelle.

Afin d'éviter l'incohérence soulevée plus haut, le Conseil d'État demande de faire abstraction du nouvel alinéa 2 et de modifier le nouvel article 23 en maintenant les alinéas 1^{er} et 3 actuels, en supprimant l'actuel alinéa 2 et en insérant un nouvel alinéa à la suite de l'actuel alinéa 3, lequel deviendrait alors l'alinéa 2. Le nouvel article 23 serait dès lors à agencer comme suit :

« **Art. 23.** Les infractions aux dispositions de la présente loi ...

Dans l'exercice des fonctions qui leur sont conférées ...

Dans l'exercice des fonctions visées au présent article, les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, habilités à cet effet par le directeur de l'Administration des douanes et accises, ont la qualité d'officiers de police judiciaire. »

Amendement 26 portant sur l'article 25 initial (nouvel article 24)

Le texte de l'amendement 26, en modifiant l'article 24 nouveau du projet de loi, exige des membres de la Police grand-ducale ainsi que des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises ayant dressé un avertissement taxé dans le cadre de la loi en projet, d'en informer le ministre « *par voie électronique au moyen authentication forte basée sur un certificat électronique délivré par une autorité de certification figurant sur la liste de confiance numérique luxembourgeoise* ». Aux yeux du Conseil d'État, pareille exigence n'est pas de mise dans l'hypothèse visée. Il appartient en effet au ministre de faire aménager les voies de communication électroniques intra-étatiques de manière à satisfaire aux exigences de sécurité et d'authentification qu'il juge utiles. Le Conseil d'État demande de faire abstraction de l'exigence précitée.

Amendement 27 portant sur l'article 26 initial (nouvel article 25), paragraphe 1^{er}

Dans son avis précité du 9 décembre 2014, le Conseil d'État avait critiqué le système des consignations inscrit à l'article 26, paragraphe 1^{er}, du projet de loi initial, en se réservant sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel de la loi en projet. L'amendement sous revue, en faisant référence à l'article 16 du Code de la route tel que celui-ci résulte de la loi du 22 mai 2015 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, rencontre la réserve du Conseil d'État, laquelle peut dès lors être levée.

Pour des raisons de cohérence et d'égalité devant la loi, le Conseil d'État demande cependant, sous peine d'opposition formelle, d'insérer le l'ajout « conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 14 février 1955 » *in fine* du numéro 1 du paragraphe 2 du nouvel article 25.

Le Conseil d'État note que la loi précitée du 22 mai 2015 modifie également l'article 17 du Code de la route, en y insérant une disposition conférant aux membres de la Police grand-ducale et aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises le « *droit de retenir les documents de bord du véhicule, jusqu'au paiement de l'avertissement taxé ou du règlement de la somme à consigner* ». Dans un souci de cohérence des textes, le Conseil d'État recommande de compléter le nouvel article 25 d'une disposition analogue, en ajoutant un nouveau paragraphe 3 conçu comme suit :

« (3) Dans les cas respectivement visés aux paragraphes 1^{er} et 2, les membres de la Police grand-ducale et les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises ont le droit de retenir les documents de bord du véhicule, jusqu'au paiement de l'avertissement taxé ou du règlement de la somme à consigner. »

Amendements 28 et 29 portant sur l'article 27 initial (nouvel article 26)

Sans observation.

Amendement 30 portant sur l'article 28 initial (nouvel article 27), paragraphe 1^{er}

Sans observation.

Amendement 31 portant sur l'article 29 initial (nouvel article 28)

Sans observation.

*

Le Conseil d'État émettra ultérieurement son avis au sujet 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 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.

Il note toutefois d'ores et déjà que les articles 3 et 23 du projet de règlement grand-ducal précité contiennent des dispositions relatives aux indemnités devant revenir aux membres de commissions administratives. À défaut de créer dans le projet de loi sous rubrique une base légale adéquate,

permettant de fixer les indemnités précitées par voie de règlement grand-ducal, celui-ci risquerait d'encourir sur ces points la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Observations d'ordre légistique

Amendement 1 portant sur l'article 1^{er}

Il y a eu lieu d'écrire « CO₂ » à la place de « CO2 ».

Amendement 3 portant introduction de deux nouveaux paragraphes à l'article 2

La phrase introductive devrait s'écrire comme suit :

« L'article 2 est complété par les paragraphes suivants : »

Amendement 7 portant sur l'article 6 initial (nouvel article 5)

Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu de remplacer l'expression « Par dérogation à ce qui précède... » par « Par dérogation à l'alinéa 1^{er} ... ».

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il faut écrire « paragraphe 1^{er} » au lieu de « paragraphe 1 » et à l'alinéa 3 du même paragraphe, il est indiqué d'écrire « deux mois » à la place de « 2 mois ».

Amendement 8 portant sur l'article 7 initial (nouvel article 6)

Au paragraphe 2, alinéa 3, il échet d'écrire « soixante-douze heures » et non pas « 72 heures ». Au dernier alinéa du même paragraphe, il faut remplacer les puces (*bullet points*) par une numérotation abécédaire.

Amendement 9 portant sur l'article 8 initial (nouvel article 7)

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « six zones géographiques », au paragraphe 2, il faut écrire « cinq-cent-cinquante licences » et au paragraphe 4, alinéa 5, il échet d'écrire « article 5, paragraphe 2 »

Par ailleurs, au paragraphe 4, alinéa 6, il faut remplacer la tournure « conformément aux dispositions ci-avant » avec un renvoi précis aux dispositions en cause afin d'éviter toute interprétation divergente.

Amendement 10 portant sur l'article 11 initial (nouvel article 10)

À l'alinéa 2, l'expression « est clôturée par un contrôle » est à remplacer par l'expression « est sanctionnée par un contrôle ». L'expression « doit être renouvelée avant l'expiration » est à remplacer par l'expression « doit être répétée avant l'expiration ».

Amendement 11 portant sur l'article 12 initial (nouvel article 11)

Du point de vue rédactionnel, l'article 11, paragraphe 2, alinéa 3, est à reformuler comme suit :

« Les demandes qui, deux mois après leur réception par le ministre, sont toujours incomplètes, sont irrecevables. »

Amendement 13 portant sur l'article 14 initial (nouvel article 13)

À la première ligne des paragraphes 2 et 3, la préposition « de » est à supprimer derrière respectivement les mots « taxis » et tenus ». Elle est à reprendre en début de l'énoncé de chacune des propositions de l'énumération abécédaire, selon le schéma suivant :

« Il est interdit aux conducteurs de taxis

- a) de charger des clients ...
- b) de refuser de prendre ...
- ... »

Le point b) du paragraphe 3 est à formuler comme suit :

« b) de délivrer à leurs clients un reçu imprimé moyennant le dispositif imprimeur relié au taximètre et comportant au moins les mentions suivantes : ... »

Amendement 17 portant sur l'article 16 initial (nouvel article 15), paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}

Dans le texte nouvellement proposé, il faut écrire correctement « paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de l'article 14 ».

Amendement 20 portant sur l'article 20 initial (nouvel article 19)

À travers l'article sous examen, il est indiqué d'écrire « paragraphe 1^{er}, point(s) ... » et non pas « paragraphe 1 point(s) ... ».

Au paragraphe 3, il faut écrire « fichier du registre de commerce et des sociétés ».

Au paragraphe 5, il y a lieu de « en vertu des demandes visées ».

Aux paragraphes 6 et 9, il faut écrire « ministre ayant les Transports dans ses attributions ».

Au paragraphe 8, point 6, les mots « de la présente loi » sont à omettre car sans apport supplémentaire.

Au paragraphe 11, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « loi précitée du 2 août 2002 » à la place de « loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ».

Amendements 21 et 22 portant sur l'intitulé du chapitre X et sur l'article 21 initial (nouvel article 20)

La première phrase de l'amendement 21 est à reformuler comme suit : « Le chapitre X porte l'intitulé « Mesures et sanctions administratives » ».

À l'intérieur des articles, les énumérations sont à faire en employant des chiffres suivis d'un point (1., 2., 3., ...). Ces énumérations peuvent

éventuellement être subdivisées en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Partant, l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} sous examen devrait être agencé de la manière suivante :

« Il peut en outre décider :

1. le retrait ... taxi :

a) ...

b) ...

2. la suspension ... an :

a) ...

b) ... »

En outre, le deuxième tiret au point b) (point 2, sous-point b) selon le Conseil d'État) devrait prendre la teneur suivante :

« b) en cas de non-respect de l'article 2, paragraphes 1^{er} à 3, de l'article 6, paragraphes 1^{er} à 3, de l'article 8, paragraphe 1^{er}, de l'article 12 paragraphe 1^{er}, de l'article 13, paragraphes 1^{er} à 3, de l'article 14, paragraphe 1^{er} ou de l'article 16, paragraphe 1^{er}. »

Amendement 24 portant sur l'article 23 initial (nouvel article 22)

Il faut écrire « paragraphes 1^{er} à 3 » et « paragraphe 1^{er} ».

Amendement 30 portant sur l'article 28 initial (nouvel article 27), paragraphe 1^{er}

Il est proposé de reformuler le libellé du paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Le conducteur de taxi prouvant dans son chef l'exercice continu de l'activité de chauffeur de taxi pendant un an avant l'entrée en vigueur ... »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 juillet 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker