Projet de loi

portant

a) organisation des services de taxis et

b) modification du Code de la consommation

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(24 novembre 2015)

Par dépêche du 24 septembre 2015, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de dix-sept amendements au projet de loi sous rubrique que la Commission du développement durable a adoptés lors de sa réunion du 24 septembre 2015.

Considérations générales

Les amendements élaborés par la commission parlementaire permettent de lever les oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 17 juillet 2015 (doc. parl. n° 6588¹²) 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 texte exprimées par le Conseil d'État dans le même avis.

Les amendements apportent également des points nouveaux.

Les amendements présentés par la commission parlementaire en date du 26 février 2015, ayant fait l'objet de l'avis complémentaire précité du Conseil d'État du 17 juillet 2015, avaient introduit dans le projet de loi la notion de taxi zéro émissions, et avaient prévu que les licences destinées à couvrir l'exploitation de ces taxis pouvaient être accordées selon des règles dérogatoires par rapport à celles régissant l'octroi de ces mêmes licences lorsque celles-ci étaient destinées à couvrir l'exploitation de taxis à moteur à combustion ordinaire. Le nouveau système de licences avait suscité quelques interrogations de la part du Conseil d'État, dont notamment celle de savoir de quelle manière les licences destinées à couvrir l'exploitation des taxis zéro émissions, attribuées en surnombre, s'intégreraient au *numerus clausus* des licences d'exploitation de taxis prévu par le projet de loi. Dans le souci d'éviter d'éventuels problèmes par rapport à l'article 10bis de la Constitution, le Conseil d'État avait suggéré de soumettre les licences d'exploitation de taxis zéro émissions également à un *numerus clausus* et de créer pour celles-ci un mécanisme d'attribution préférentiel soit sur une liste d'attente commune soit sur une autre liste d'attente.

Les amendements sous revue essaient de rencontrer ces préoccupations. Aussi l'amendement 7 introduit-il un plafond à l'attribution des licences d'exploitation de taxis zéro émissions, ce que le Conseil d'État approuve. Il note toutefois que la procédure d'attribution des licences d'exploitation de taxi zéro émissions ne prévoit pas de liste d'attente sur laquelle les candidats à une telle licence doivent s'inscrire.

Les amendements sous rubrique partent de l'idée qu'il existe deux types de licences bien distincts, l'un couvrant l'exploitation des taxis « ordinaires » et l'autre l'exploitation des taxis zéro émissions, et que ces deux types de licences sont attribués chacun suivant des règles de contingentement et d'attribution bien distinctes également. Cette idée emporte l'adhésion du Conseil d'État. Seulement, à la lecture du projet de loi, on constate que les licences du type « licence d'exploitation de taxi zéro émissions » ne constituent nullement une catégorie autonome de licence, mais qu'elles forment une sous-catégorie de la catégorie plus vaste des licences d'exploitation de taxis. Les règles relatives au *numerus clausus* et à l'attribution des licences d'exploitation de taxi zéro émissions ne constituent pas non plus un corps de règles autonome, mais elles résultent, par un système de dérogations, des règles concernant les licences d'exploitation de taxi qui forment le droit commun en la matière. Cette manière de présenter le projet de loi ne facilite certainement pas l'intelligibilité de celui-ci.

Examen des amendements

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

L'amendement 1 introduit à l'endroit de l'article 1^{er} de la loi en projet deux nouvelles définitions, à savoir celle de la « licence d'exploitation de taxi » et celle de « licence d'exploitation de taxi zéro émissions ». D'après le commentaire, *« cet amendement permet d'ancrer clairement dans la loi la distinction entre les deux types de licences délivrées selon deux contingents et deux procédures respectant des systèmes différents »*. Pourtant, il est à noter que, d'après la définition proposée, la « licence d'exploitation de taxi zéro émissions » est une sous-catégorie de la catégorie plus vaste de « licence d'exploitation de taxi ».

En ce qui concerne la définition de la « licence d'exploitation de taxi », le Conseil d'État, tout en respectant l'essence de la définition présentée par les auteurs, propose de donner à l'endroit de l'article 1^{er} une définition autonome de cette notion, sans renvoyer à cet effet à l'article 3 du projet de loi. Il propose de libeller la définition comme suit :

« 'licence d'exploitation de taxi' : titre administratif, conférant à son titulaire le droit d'exploiter un taxi tel que défini au point a) en vue de prester des services de taxi ; »

Dans la même logique, le Conseil d'État propose de conférer à la définition de la « licence d'exploitation de taxi zéro émissions » le libellé suivant :

« 'licence d'exploitation de taxi zéro émissions' : licence d'exploitation de taxi, telle que définie au point c), conférant à son titulaire le droit d'exploiter exclusivement un taxi zéro émissions tel que défini au point b), en vue de prester des services de taxi ; »

Amendement 2 portant sur l'article 2, paragraphes 3 et 4

L'amendement 2 apporte la précision que tous les taxis, indépendamment de la zone de validité géographique de la licence qui

couvre leur exploitation, bénéficient des facultés offertes à leurs conducteurs par les paragraphes 3 et 4 de l'article 2.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 3 portant introduction d'un nouveau paragraphe 3 à l'article 3

L'amendement 3 inscrit dans la loi en projet la règle obligeant les exploitants de taxi d'être propriétaires ou détenteurs des taxis qu'ils exploitent.

Dans l'intérêt d'un meilleur agencement du texte de l'article 3 du projet de loi, le Conseil d'État propose de transférer le nouveau paragraphe 3 à l'endroit de l'actuel paragraphe 2, lequel deviendrait alors le paragraphe 3.

Étant donné qu'une licence d'exploitation de taxi confère le droit d'exploiter un seul taxi, à savoir celui qui est mentionné sur le titre de licence, le Conseil d'État propose de donner au texte du paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'État) le libellé suivant :

« Le titulaire d'une licence d'exploitation de taxi doit être propriétaire ou détenteur du taxi auquel se rapporte la licence. »

Amendement 4 portant introduction d'un nouveau paragraphe 3 à l'article 4

Cet amendement répond à une suggestion faite par le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité du 17 juillet 2015. Il ne donne pas lieu à observation.

Amendement 5 portant sur l'article 5, paragraphe 2

L'amendement 5 fait suite aux interrogations du Conseil d'État, formulées dans l'avis complémentaire précité du 17 juillet 2015. Il apporte la précision que les « licences d'exploitation de taxi zéro émissions » sont émises pour une zone géographique déterminée et il annonce déjà le principe du contingentement de ces licences, dont il sera question à l'amendement 7.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 6 portant sur l'article 5, paragraphe 4

L'amendement 6 reprend un texte proposé par le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité du 17 juillet 2015, sauf que les auteurs proposent de faire figurer sur le titre de la licence d'exploitation de taxi également « le type » de la licence. Cette modification est nécessaire par l'introduction à l'endroit de l'article 1^{er} des deux nouvelles définitions. La notion de « type de licence » n'étant pas autrement défini, le Conseil d'État, dans le souci d'éviter d'éventuelles méprises, propose de libeller l'article 5, paragraphe 4, point a) de la loi en projet de la manière suivante :

« a) le numéro de la licence, le numéro de la zone géographique pour laquelle elle est émise, la date d'émission et l'indication de la durée de validité, ainsi que la mention s'il s'agit d'une licence d'exploitation de taxi ou d'une licence d'exploitation de taxi zéro émissions ; ».

Amendement 7 portant sur l'article 7, paragraphes 2, 3 et 4

L'amendement sous revue a pour objet de modifier l'article 7 du projet de loi en en complétant le paragraphe 2 et en y insérant les nouveaux paragraphes 3 et 4.

Article 7, paragraphe 2 amendé

L'amendement sous revue ajoute à l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi une phrase selon laquelle le nombre maximal des licences d'exploitation de taxi à attribuer pour chaque zone de validité géographique ainsi que les modalités de la fixation de ce nombre son arrêtés par règlement grand-ducal. Le commentaire de l'amendement explique cet ajout comme suit : « *Au paragraphe 2, la dernière phrase, supprimée par mégarde, a été réintégré dans le texte du projet de loi. Celle-ci crée la base légale requise de l'article afférent du règlement grand-ducal d'exécution et reste ainsi en conformité avec l'avis du Conseil d'État du 9 décembre 2014, selon lequel il est demandé d'inscrire [à] dans la loi 'la fin, les conditions et les modalités selon lesquelles le règlement grand-ducal détermine le nombre de licences d'exploitation de taxis'.* ».

La prestation de services de taxi étant une activité commerciale, le Conseil d'État rappelle que toute limitation des licences d'exploitation de taxi, tant en termes de *numerus clausus* qu'en termes de validité géographique, constitue une entrave à la liberté du commerce et de l'industrie, garantie par l'article 11(6) de la Constitution et érigée par elle en matière réservée à la loi formelle. Dans ces matières, l'intervention du pouvoir réglementaire du Grand-Duc est soumise à l'article 32(3) de la Constitution, qui exige que la base légale du règlement à prendre en spécifie les finalités, les conditions et les modalités.

D'après l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi, le nombre maximal des licences d'exploitation de taxi, toutes zones de validité géographique confondues, est fixé à cinq cent cinquante. Dans le respect de ce maximum, le nombre de licences à attribuer pour chaque zone est déterminé par rapport au nombre des licences émises pour le même territoire sous le régime de la loi actuellement en vigueur. Selon la nouvelle disposition, le « *nombre maximal de licences [à attribuer pour chaque zone] ainsi que les modalités de sa fixation sont arrêtés par règlement grand-ducal* ».

À cet égard, le Conseil d'État estime que dans une matière réservée par la Constitution à la loi formelle, il appartient à celle-ci de déterminer les modalités selon lesquelles le nombre maximal de licences d'exploitation de taxi par zone de validité géographique est déterminé. Il est par conséquent amené à s'opposer de manière formelle à l'article 7, paragraphe 2, de la loi en projet, tel que celui-ci résulte de l'amendement sous revue. Il suggère aux auteurs d'inscrire le nombre maximal de licences à attribuer pour chaque zone de validité géographique directement dans la loi.

Article 7, nouveau paragraphe 3

L'amendement sous revue insère à l'article 7 du projet de loi un paragraphe 3 traitant des licences d'exploitation de taxi « zéro émissions ».

La première phrase du nouveau paragraphe se réfère au « nombre maximal visé au paragraphe 2 ». Cette référence est ambiguë alors que le paragraphe 2 énonce deux nombres maximaux : d'une part, le nombre maximal de licences d'exploitation de taxi au niveau national, et, d'autre part, le nombre maximal de licences d'exploitation de taxi par zone géographique de validité. S'il était dans l'intention des auteurs d'accorder une dérogation aux deux nombres maximaux, il faudrait écrire : « par dérogation aux nombres maximaux de licences d'exploitation de taxi visés au paragraphe 2, et indépendamment du fait si ces maxima sont atteints ou non ... ».

En énonçant que « *les taxis zéro émissions peuvent obtenir une licence d'exploitation de taxi ...* », et à défaut d'entourer la faculté d'octroyer ou de ne pas octroyer ces licences de critères suffisamment précis, la disposition sous revue accorde au ministre un pouvoir d'appréciation trop large. Aux termes de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, les restrictions à la liberté de commerce sont établies par la loi. Le Conseil d'État se doit de relever que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, ce qui signifie que celui-ci ne peut pas se dessaisir de ces matières et en charger une autorité réglementaire ou administrative. La Cour constitutionnelle en déduit d'ailleurs que dans ces matières l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi¹. En l'espèce, les conditions ne sont pas déterminées à suffisance. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au libellé proposé.

Toujours concernant la même phrase, le Conseil d'État voudrait attirer l'attention des auteurs sur l'utilisation d'une terminologie inappropriée, consistant à écrire que les licences sont obtenues par les taxis zéro émissions. En droit, elles sont « obtenues » par des personnes physiques ou par des sociétés commerciales, qui seules peuvent en faire la demande et y figurer comme titulaires. Il serait plus indiqué d'adopter le point de vue de l'autorité compétente et d'écrire que celle-ci peut créer, émettre, octroyer ou accorder les licences en question.

Le nouveau paragraphe 3, alinéa 1^{er}, assigne à l'émission des licences d'exploitation de taxi zéro émissions une double limite : une limite de vingt licences par année civile, et une limite de trois licences par titulaire, personne physique ou société commerciale. Étant donné que ces deux limites sont de natures différentes, alors qu'il s'agit, dans le premier cas, d'une limite numérique à la création des licences et, dans le deuxième cas, d'une limite à la détention de celles-ci par un même titulaire, le Conseil d'État propose de remplacer la deuxième limite par une disposition autonome interdisant à une même personne physique ou société commerciale d'être titulaire de plus de trois licences d'exploitation de taxi zéro émissions.

¹ Cour constitutionnelle, arrêts du 29 novembre 2013, n° 108/13 (Mém. A n° 217 du 13 décembre 2013, p. 3886) et 20 mars 2015, n° 117/15 (Mém. A n° 56 du 26 mars 2015, p. 1098)

Les vingt licences d'exploitation de taxi zéro émissions pouvant être créées annuellement, se répartissent, selon le texte sous revue, sur les six zones de validité géographique comme suit : à raison d'un « *maximum de quinze pour la zone géographique comptant le plus grand nombre de licences d'exploitation de taxi, et de cinq pour les autres zones de validité géographique* ». À défaut d'explications, le Conseil d'État ignore les raisons qui ont amené la répartition quinze contre cinq. La répartition du nombre maximal de cinq licences sur les « autres » zones n'est pas explicitée dans le texte. S'agit-il d'un maximum de cinq licences pour chacune des « autres » zones ou s'agit-il d'un maximum de cinq licences pour toutes les « autres » zones confondues ? En suivant une logique arithmétique ($15+5=20$), la deuxième hypothèse de lecture devrait s'imposer. Toutefois, dans cette deuxième hypothèse de lecture, si dans l'une des cinq « autres » zones cinq licences d'exploitation de taxi zéro émissions sont accordées au cours d'une année civile, une licence de ce type ne pourra plus être accordée au cours de cette même année dans aucune des quatre « autres » zones, même si ni le maximum total de vingt licences ni celui de quinze licences valable pour la seule zone comptant le plus grand nombre de licences d'exploitation de taxi ne sont atteints. Cette conséquence ne paraît guère satisfaisant.

Aux termes du paragraphe 3, alinéa 2, « *lorsque le nombre maximum de vingt licences d'exploitation de taxi zéro émissions n'est pas atteint en fin d'année, le nombre restant de licences d'exploitation de taxi zéro émissions est ajouté au nombre maximal de licences d'exploitation de taxi zéro émissions de l'année suivante dans la limite du nombre maximal total des licences d'exploitation de taxi visé au paragraphe 4* ». Le texte sous revue ne précise pas selon quelle clef les licences reportées sont ventilées entre les différentes zones de validité géographique. S'agit-il de la clef de répartition quinze contre cinq dont question à l'alinéa 1^{er} ? Ou sont-elles librement attribuables, sans aucune contrainte liée à la zone ?

En raison des imprécisions de texte relevées et de l'insécurité juridique qui en découle, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au maintien de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, dans sa teneur actuelle.

Article 7, nouveau paragraphe 4

Compte tenu de ses observations formulées à l'endroit des paragraphes 2 et 3 de l'article 7 en projet, ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'État examine le nouveau paragraphe 4 de l'article 7 du projet de loi.

Selon la lecture du Conseil d'État, en disposant que « *le nombre maximal de licences d'exploitation de taxi visé aux paragraphes 2 et 3 ne peut pas dépasser 1,5 taxi par mille habitants du pays, relevé au 1^{er} janvier de l'année en cours sur base des données du Statec* », l'amendement sous revue introduit au paragraphe 4 de l'article 7 du projet de loi un nouveau plafond au nombre total de licences d'exploitation de taxi, y compris les licences d'exploitation de taxi zéro émissions, calculé en fonction de la population résidente du Grand-Duché de Luxembourg. La rédaction de la phrase est toutefois malencontreuse en ce sens qu'il n'en ressort pas clairement ce qui est relevé sur base des données du STATEC. Comme il

doit s'agir du nombre d'habitants, le Conseil d'État suggère la formulation suivante :

«(4) Le nombre maximal de licences d'exploitation de taxi visées aux paragraphes 2 et 3 ne peut pas dépasser 1,5 taxi par mille habitants du Grand-Duché de Luxembourg. À cet effet, est pris en compte le nombre d'habitants calculé par le STATEC au 1^{er} janvier de l'année en cours. ».

Amendement 8 portant sur l'article 7, paragraphe 5

L'amendement 8 reprend en substance, et pratiquement littéralement, la proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité du 17 juillet 2015. Le texte proposé par l'amendement trouve l'accord du Conseil d'État et dissipe les incertitudes soulevées par celui-ci en relation avec une éventuelle entrave au principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne, de sorte que l'opposition formelle formulée dans ce contexte peut être levée.

Amendement 9 portant sur l'article 11

L'amendement 9 reprend le texte proposé par le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité du 17 juillet 2015 pour l'article 11, paragraphe 3, de la loi en projet, tout en y redressant à juste titre une imprécision.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 10 portant sur l'article 15, paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'État note que, d'après le texte proposé par l'amendement 10 pour l'article 15, alinéa 1^{er}, de la loi en projet, le ministre ne figure plus en tant qu'autorité compétente pour « la fixation sous son contrôle » ni des plaques-zone-taxi ni des panneaux lumineux dont question à l'article 14, paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 11 portant sur l'article 18, paragraphe 1^{er}

Le texte initial du projet de loi prévoyait que la saisine du ministre d'une réclamation concernant un service de taxis doit être précédée d'une réclamation écrite auprès de l'entrepreneur de taxi, restée infructueuse. Suite à l'amendement 11, la réclamation préalable peut prendre la forme orale et peut également être formulée auprès du conducteur de taxi.

Le Conseil d'État ne voit pas comment le réclamant peut fournir la preuve de sa réclamation orale, laquelle est pourtant un préalable indispensable à la saisine du ministre. Dans ces circonstances, il propose de permettre au réclamant de saisir le ministre directement, sans avoir à justifier d'une réclamation préalable auprès de l'entrepreneur ou du conducteur de taxi.

Amendement 12 portant sur l'article 19, paragraphe 5

L'amendement 12 répond à une opposition formelle du Conseil d'État, en indiquant avec précision, dans le texte de la future loi, les données qui sont directement recueillies auprès des personnes concernées par la disposition. L'opposition formelle peut dès lors être levée.

Le Conseil d'État constate que parmi les données à caractère personnel pouvant être recueillies directement auprès de la personne concernée, figure une photo d'identité. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte aux prescriptions de droit commun, découlant de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, et plus particulièrement à l'article 5 de ladite loi qui énonce le principe de la collecte des données.

Le Conseil d'État constate encore que parmi les données à recueillir directement sur l'exploitant, figure « le contrat d'achat ou de crédit-bail d'une voiture zéro émissions ». Si l'existence d'un tel contrat doit constituer une condition d'octroi de la licence d'exploitation de taxi zéro émissions, il est indispensable de la faire figurer à l'article 5, paragraphe 2, du projet de loi, parmi les conditions d'octroi d'une licence d'exploitation de taxi zéro émissions. S'il ne s'agit pas d'une condition d'octroi, il n'est pas nécessaire de la faire figurer dans la disposition sous revue.

Amendement 13 portant sur l'article 20, paragraphe 2

Dans son avis complémentaire du 17 juillet 2015, le Conseil d'État avait exigé, sous peine d'opposition formelle, que les sanctions administratives prises par le ministre puissent faire l'objet d'un recours en pleine juridiction devant le juge administratif. L'amendement 13 donne suite à cette opposition formelle, laquelle peut être levée.

Étant donné par ailleurs que le délai de trois mois est de droit commun, le Conseil d'État suggère de faire l'économie de la mention y relative dans le texte sous avis.

L'amendement n'appelle pas d'autre observation.

Amendement 14 portant sur l'article 21, paragraphe 1^{er}

L'amendement 14 précise que la taxe d'instruction du dossier prend la forme d'un droit de timbre. Pour le surplus, il reprend la proposition de texte libellée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 17 juillet 2015.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 15 portant sur l'article 21, paragraphes 3 et 4

L'amendement 15, faisant suite à une suggestion en ce sens du Conseil d'État, reprend dans le corps de la loi en projet les dispositions relatives aux indemnités revenant aux membres des commissions administratives.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 16 portant sur l'article 25, paragraphe 3

L'amendement 16 reprend le texte proposé par le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité du 17 juillet 2015, tout en y apportant une précision que le Conseil d'État approuve.

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 17 portant sur l'article 26, paragraphe 2

L'amendement 17 apporte à l'article 26, paragraphe 2, du projet de loi la précision que les autorisations d'exploitation de taxi délivrées en échange d'une autorisation communale existante, ont une durée de validité de cinq ans.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 novembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker