

Projet de loi

portant

a) organisation des services de taxis et

b) modification du Code de la consommation

Troisième avis complémentaire du Conseil d'État

(8 mars 2016)

Par dépêche du 10 décembre 2015, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de six amendements au projet de loi sous rubrique que la Commission du développement durable a adoptés lors de sa réunion du 10 décembre 2015. Aux amendements était joint un texte coordonné de la loi en projet.

Considérations générales

Les amendements élaborés par la commission parlementaire lèvent les oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire du 24 novembre 2015 au sujet du projet de loi sous rubrique. La version amendée de celui-ci 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.

Examen des amendements

Amendement 1 portant sur l'article 4, paragraphes 2 et 3

L'amendement 1 apporte des modifications à l'article 4, paragraphes 2 et 3 du projet de loi sous avis.

Une première modification ajoute au paragraphe 2 la précision que les cours de formation, à côté des aspects plus généraux concernant l'exploitation d'une entreprise, portent plus particulièrement sur les spécificités de la réglementation liée à l'activité d'exploitant de taxi.

Une deuxième modification apportée au paragraphe 2 introduit la nouveauté que les cours de formation sont organisés de manière modulaire, chaque module étant sanctionné par un examen partiel. La réussite du candidat à l'ensemble des examens partiels atteste sa capacité professionnelle d'exploitant de taxi.

Une troisième modification concerne la commission prévue au paragraphe 3. Les missions de la commission sont définies de manière à y inclure la compétence aux fins d'arrêter le programme de l'examen et à valider les supports de formation ; sa dénomination est en conséquence changée de « commission d'examen » en « commission de programme et d'examen ». La commission reçoit par ailleurs compétence exclusive pour

valider la réussite à l'examen du module de formation traitant des spécificités de la réglementation liée à l'activité d'exploitant de taxi, mais se voit retirer toute compétence à cet effet en ce qui concerne les autres modules.

À la suite de l'amendement sous revue, la formation répond aux préceptes suivants, à savoir :

- la formation est organisée par le ministre (article 4, paragraphe 1^{er}) ;
- la formation est répartie sur plusieurs modules dont l'un (celui traitant des « *spécificités de la réglementation liée à l'activité d'exploitant de taxi* ») est obligatoirement organisé par la commission de programme et d'examen qui est instituée auprès du ministre (article 4, paragraphe 2, alinéa 1^{er}) ;
- le ministre peut charger « *de l'exclusivité de la formation* » un ou plusieurs organismes publics ou privés.

Étant donné qu'au vœu de la loi, l'un des modules de formation est organisé par la commission de programme et d'examen instituée auprès du ministre (donc, en pratique par les services dépendant du ministre), le Conseil d'État estime que le ministre se trouve dans l'impossibilité de charger un autre organisme, quel qu'il soit, « *de l'exclusivité* » de la formation, alors que d'après le sens donné à l'expression « *exclusivité* », celle-ci signifie que la chose qui en fait l'objet, est « sans partage ». Dans ces circonstances, il n'est pas indiqué de se référer au concept de l'exclusivité de la formation dans son ensemble, mais d'indiquer avec précision les modules de formation dont le ministre peut charger des intervenants externes.

Il est encore nécessaire de préciser si les organismes chargés de la formation sont également investis de la compétence de vérifier les connaissances des candidats et de décerner des diplômes intervenant dans l'appréciation de leur capacité professionnelle. Dans le texte amendé, il est en effet question des examens et de leur validation, mais uniquement dans le contexte de la seule formation organisée et sanctionnée par la commission de programme et d'examen.

Si toutefois le ministre ne fait pas usage de la faculté de charger un ou plusieurs organismes de la partie de la formation qui n'est pas réservée à la commission de programme et d'examen, il doit lui-même organiser et sanctionner cette partie de la formation. Or, étant donné que la commission de programme et d'examen est uniquement compétente pour l'organisation et la sanction d'un seul module de formation, se pose la question de savoir, de quelle manière, dans ces circonstances, les autres modules sont organisés et sanctionnés. Une solution pourrait consister à attribuer à cet effet à la commission de programme et d'examen une compétence « par défaut » en ce qui concerne la formation dans son ensemble.

En ce qui concerne plus précisément les organismes, publics ou privés, que le ministre peut charger de tâches de formation, il faut constater que la loi en projet ne prévoit pas de soumettre ceux-ci à un agrément, basé sur des critères auxquels ils doivent satisfaire. Or, pour le Conseil d'État, la bonne qualité de la formation ainsi que la transparence dans l'octroi des charges de formation par le ministre sont tributaires de critères stricts, sanctionnés par un agrément. Comme l'agrément et les critères sur lesquels il se fonde sont susceptibles de constituer des entraves à la liberté de

commerce garantie par l'article 11(6) de la Constitution, l'exigence de l'agrément et l'établissement des critères à remplir, relèvent du domaine de la loi formelle et doivent dès lors être inscrits dans la loi en projet.

À cet égard, le Conseil d'État propose aux auteurs de s'inspirer de l'article 6 de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs et modifiant la loi du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques et 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre général de l'économie, dans son ensemble, tout en veillant à se référer, quant à l'exclusivité, aux seuls modules de formation à spécifier.

En présence des imprécisions et incohérences relatées ci-dessus, incompatibles avec les exigences de la sécurité juridique, le Conseil d'État s'oppose formellement aux dispositions en projet.

Le Conseil d'État est encore à se demander si, en présence d'un système de formation modulaire, sanctionné par une pluralité d'examens partiels, il est toujours approprié de se référer à un cours de formation (au singulier), et s'il ne faudrait pas plutôt se référer à des cours de formation (au pluriel).

Finalement le Conseil d'État demande aux auteurs de modifier l'intitulé du chapitre III de la loi en projet, en mettant le mot « exploitant » au pluriel. Au titre du chapitre IV, les mots « conducteur » et « taxi » seraient, par analogie, également à mettre au pluriel.

Amendement 2 portant sur l'article 5, paragraphe 2

L'amendement 2 modifie l'article 5, paragraphe 2 de la loi en projet.

L'amendement sous avis trouve son origine dans une interrogation formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 24 novembre 2015, en relation avec l'article 19 de la loi en projet. En effet, après avoir constaté que l'article 19, dans sa version résultant des amendements parlementaires du 24 septembre 2015, faisait figurer le contrat d'acquisition ou de crédit-bail portant sur une voiture zéro émissions parmi les données à collecter auprès du candidat à une licence d'exploitation de taxi, le Conseil d'État s'était interrogé si l'existence de ces contrats était une condition d'obtention d'une licence d'exploitation de taxi zéro émissions. Il demandait, si tel devait s'avérer être le cas, qu'il soit fait mention de cette condition à l'article 5, paragraphe 2 du projet.

L'amendement sous revue essaie de répondre à cette interrogation en précisant qu'au moment de sa demande, le candidat doit apporter « *la preuve qu'il dispose ou est en cours d'acquisition d'un véhicule zéro émissions* ». Il précise encore que la demande « *doit contenir les indications et être appuyée des pièces justificatives à déterminer par règlement grand-ducal.* »

En ce qui concerne le vocabulaire utilisé, le Conseil d'État note que la notion de « *véhicule zéro émissions* » ne peut pas se prévaloir d'une définition légale. Il est dès lors indiqué, ou bien de définir cette notion à

l'endroit de l'article 1^{er}, ou bien de lui substituer la notion de « *taxi zéro émissions* » laquelle est définie.

La preuve à rapporter par le candidat comporte deux alternatives : soit il prouve qu'il « *dispose* » d'une voiture adéquate, soit qu'il se trouve « *en cours d'acquisition* » d'une telle voiture. Le Conseil d'État estime que les deux notions mises en avant sont vagues.

Que veut en effet dire « *disposer* » d'une voiture ? Le Conseil d'État note qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 2 de la loi en projet, « *le titulaire d'une licence d'exploitation de taxi doit être propriétaire ou détenteur du taxi auquel se rapporte la licence* ». Il demande en conséquence de remplacer « *disposer* » par « *être propriétaire ou détenteur* » du véhicule.

Que faut-il, ensuite, entendre par se trouver « *en cours d'acquisition* » d'une voiture ? Cette notion semble se distinguer de la précédente par le fait que le candidat ne « *dispose* » pas encore matériellement de la voiture. Suffit-il qu'il se trouve sérieusement à la recherche d'une voiture adéquate, ou en pourparlers d'achat avec un ou plusieurs vendeurs ? Ou faut-il qu'il soit le bénéficiaire de la part d'un vendeur de voitures d'une option d'achat ou d'une promesse unilatérale de vente, sinon du contrat d'achat assorti d'une condition suspensive consistant dans l'octroi effectif de la licence brigüée ? Ou faut-il peut-être qu'il ait signé un contrat d'achat irrévocable ?

Afin de lever toutes ces incertitudes, le Conseil d'État recommande de prévoir avec précision, au niveau de la loi, les preuves à apporter par le candidat, à savoir : être propriétaire ou détenteur du véhicule ou disposer d'un contrat d'achat assorti de la condition suspensive de l'octroi de la licence.

Dans ce même contexte, un autre problème concernant la procédure d'octroi de la licence peut se poser. En effet, en présence d'une demande de licence complète et valable, le ministre est tenu de délivrer la licence dans le délai d'un mois (article 5, paragraphe 2, alinéa 5). Le candidat à qui la licence est octroyée doit commencer le service de taxi dans un délai de deux mois à compter de l'octroi (article 5, paragraphe 3). En présence de délais aussi serrés, et compte tenu des délais de livraison des véhicules, il n'est guère possible de permettre à un candidat qui se trouve « *en cours d'acquisition* » d'un véhicule, d'attendre l'octroi de la licence et de finaliser ensuite son acquisition, comme cela paraît être l'intention des auteurs. Afin d'esquiver cet écueil, il faudrait éventuellement moduler soit le point de départ du délai soit la durée du délai dans lequel le détenteur de la licence doit commencer son service. Cette modulation pourrait se faire en fonction du délai de disponibilité du véhicule, indiqué au ministre lors de la demande.

En présence de toutes les incertitudes qui planent sur l'amendement sous revue et qui ne sont pas compatibles avec les exigences de la sécurité juridique, le Conseil d'État est amené à s'y opposer formellement.

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

L'amendement modifie l'article 7, paragraphes 2 et 3 de la loi en projet.

Les modifications au texte du paragraphe 2 répondent à une opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 24 novembre 2015. Il y avait demandé, pour des raisons liées à la matière réservée à la loi par l'article 11(6) de la Constitution, que la loi formelle détermine le nombre de licences d'exploitation de taxi à attribuer dans chaque zone de validité géographique, ce qui est chose faite. L'opposition formelle formulée dans l'avis du 24 novembre 2015 à l'égard de l'article 7, paragraphe 2 de la loi en projet, peut en conséquence être levée.

Étant donné que les modifications apportées au texte du paragraphe 3, répondent aux observations et aux interrogations du Conseil d'État, formulées dans l'avis précité du 24 novembre 2015 à l'égard de l'article 7, paragraphe 3 dans la version résultant des amendements parlementaires du 24 septembre 2015, le Conseil d'État peut s'accommoder du texte proposé. Il constate que le report du quota non utilisé de licences d'exploitation de taxi zéro émissions à l'année civile subséquente, a été supprimé, de sorte que l'opposition formelle formulée dans son avis du 24 novembre 2015 à l'égard de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, peut être levée.

Amendement 4 portant sur l'article 18, paragraphe 1^{er}

L'amendement 4 modifie l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet.

Il donne suite à une observation formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 24 novembre 2015. Le Conseil d'État y avait demandé de permettre au réclamant de saisir le ministre directement de sa réclamation, sans devoir passer par une réclamation orale préalable auprès de l'entrepreneur de taxi, alors que la preuve d'une réclamation orale, restée infructueuse, est impossible à fournir. L'amendement fait droit à la demande du Conseil d'État et n'appelle pas d'observation.

Amendement 5 portant sur l'article 19

L'amendement 5 a pour objet d'apporter une modification à l'article 19, paragraphe 5, point b) de la loi en projet, en y faisant figurer au rang des données à caractère personnel à collecter directement auprès de l'exploitant de taxi, « *le contrat d'achat ou le contrat de crédit-bail ou une offre commerciale indiquant une date de livraison pendant l'année civile en cours* ».

D'après le commentaire de l'amendement, celui-ci « *reflète la dernière mouture du règlement grand-ducal d'exécution* ». À cet égard, le Conseil d'État renvoie aux considérations développées à l'endroit de l'amendement 2, en relation avec la notion d'« *offre commerciale* ». En raison des interrogations que suscite cette notion, il est amené à s'opposer de manière formelle à l'amendement sous revue, alors que celui-ci ne satisfait pas aux exigences de la sécurité juridique.

Par ailleurs, en renvoyant aux considérations développées à l'endroit de l'amendement 2, le Conseil d'État invite les auteurs, soit de définir dans le cadre de la loi en projet la notion de « *voiture zéro émissions* » utilisée à l'article 19, soit de la remplacer par celle de « *taxi zéro émissions* ».

Amendement 6 portant sur l'article 26 et amendement 7 portant sur l'article 27

L'amendement 6 a pour objet d'apporter une modification à l'article 26, paragraphe 2 de la loi en projet alors que l'amendement 7 apporte une modification à l'article 27, paragraphe 2.

Il s'agit dans les deux cas de porter de quatre à six mois les délais pendant lesquels les exploitants de taxi et les conducteurs de taxi peuvent échanger leurs licences communales respectives contre des licences créées par la loi en projet. Le point de départ de ces délais, à savoir l'entrée en vigueur de la loi en projet, reste inchangé. L'amendement n'appelle pas d'observation.

Le Conseil d'État suggère par ailleurs aux auteurs de remplacer, à chacune de ses occurrences, l'expression « lettre recommandée accompagnée d'un avis de réception » par l'expression « lettre recommandée avec avis de réception ».

Observations d'ordre légistique

Amendements 1 à 7

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 mars 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker