

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 fixant les modalités d'application de la législation portant organisation des services de taxis

Avis du Conseil d'État

(27 avril 2021)

Par dépêche du 21 décembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné du règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 fixant les modalités d'application de la législation portant organisation des services de taxis, que le projet de règlement grand-ducal tend à modifier. Selon la lettre de saisine, aucune fiche financière n'a été jointe, étant donné que le projet n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 23 mars 2021.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet entend modifier le règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 fixant les modalités d'application de la législation portant organisation des services de taxis¹.

Son fondement légal visé au préambule est la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant a) organisation des services de taxis et b) modification du Code de la consommation², sans que soit spécifié précisément le ou les articles

¹ Règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 1) fixant les modalités d'application de la législation portant organisation 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) modifiant le règlement grand-ducal modifié du 5 novembre 2015 portant réglementation de la circulation sur les voies et places ouvertes à la circulation publique aux abords de la Gare de Luxembourg; 5) abrogeant le règlement grand-ducal du 9 juillet 2004 fixant des prix maxima pour courses en taxi; et 6) abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 1997 portant réglementation des services de taxis à l'Aéroport de Luxembourg (Mémorial A n° 163 de 2016).

² Loi modifiée du 5 juillet 2016 portant a) organisation des services de taxis et b) modification du Code de la consommation (Mémorial A n°121 du 8 juillet 2016).

duquel ou desquels le règlement en projet est l'exécution. On peut toutefois déduire que le projet de règlement sous examen est plus précisément pris en exécution de l'article 13, paragraphe 6³, fixant les quantités d'émission maximales de dioxyde de carbone d'un véhicule pour pouvoir être exploité en tant que taxi.

Selon l'exposé des motifs joint, les auteurs visent, tout d'abord, à intégrer au sein du règlement grand-ducal précité du 23 juillet 2016, conformément à sa base légale précitée, les dernières méthodes de calcul des émissions de dioxyde de carbone qui sont issues de la directive 2007/46/CE établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, composants et entités techniques destinés à ces véhicules⁴, plus précisément la transition du cycle d'essai selon la procédure du nouveau cycle européen de conduite (ci-après « NEDC⁵ ») vers le cycle d'essai selon la procédure d'essai mondiale harmonisée pour les voitures particulières et véhicules utilitaires légers (ci-après « WLTP⁶ »).

Ces nouvelles normes de calcul ont, toujours selon l'exposé des motifs, été transposées par une loi du 15 décembre 2020 modifiant la loi modifiée du 22 décembre 2006, notamment son article 36⁷.

Ils entendent, ensuite, en plus de celle maximale requise par véhicule, introduire une valeur moyenne d'émission de dioxyde de carbone pour chaque « flotte de véhicules » liés à une licence d'exploitation, afin de respecter les normes de réductions d'émission fixées par la réglementation européenne.

Dans ce contexte, il convient de préciser que la directive 2007/46/CE précitée a depuis été abrogée par le règlement (UE) 2018/858 du 30 mai 2018 qui est entré en vigueur à partir du 1^{er} septembre 2020⁸. Le règlement européen étant d'effet direct, il conviendra de vérifier, pour les situations juridiques nées après son entrée en vigueur tombant sous son champ d'application, si le dispositif projeté sous avis est tout d'abord exécuté conformément au cadre circonscrit par la loi du 5 juillet 2016 précitée, notamment son article 13, paragraphe 6, et également aux dispositions applicables dudit règlement européen, car les États membres ne sauraient édicter des normes nationales en contrariété avec le contenu d'une norme européenne primant sur le droit national et d'effet direct.

³ Lequel dispose : « (6) Seules les voitures qui ne dépassent pas les 150 g/km en matière d'émissions de CO₂ et qui ne sont pas de catégorie inférieure à la norme Euro 5 peuvent être exploitées en tant que taxis. Les valeurs exactes et les dates auxquelles ces normes doivent être respectées sont déterminées par règlement grand-ducal. »

⁴ Directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules.

⁵ Acronyme de *New European Driving Cycle*.

⁶ Acronyme de *Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure*.

⁷ Les auteurs mentionnent dans l'exposé des motifs le projet de loi n°7506 devenu la loi du 15 décembre 2020 modifiant la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement (Mémorial A n°1001 du 16 décembre 2020).

⁸ Règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) no 715/2007 et (CE) no 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE.

Par ailleurs, le Conseil d'État souhaite attirer l'attention sur le fait que la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis fait actuellement l'objet d'une réforme⁹. Il recommande par conséquent de tirer profit des modifications législatives en cours pour adapter les dispositions non conformes du projet de règlement grand-ducal sous avis. Étant donné que ce projet lui a été soumis indépendamment du projet de loi n° 7762, le Conseil d'État se limitera à l'examen de légalité par rapport à la situation légale actuelle, sans tenir compte des modifications envisagées.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue entend insérer un nouvel article *1bis* au chapitre 1^{er} du règlement précité du 23 juillet 2016, lequel introduit à ses lettres a), b) et c) des définitions qui sont en relation avec le nouveau dispositif environnemental.

Au sein du nouvel article *1bis* le règlement sous avis entend définir les termes des méthodes de calcul selon l'ancienne réglementation applicable (norme NEDC) dans sa lettre a), et la nouvelle (norme WLTP) dans sa lettre b), ainsi que la notion de « flotte de véhicules » devant respecter la valeur moyenne d'émission de dioxyde carbone, dans sa lettre c).

Les dispositions prévues aux lettres a) et b) de l'article sous revue n'appellent pas d'observation.

Les auteurs du projet de règlement sous examen entendent définir à la lettre c) la notion de « flotte de véhicules » applicable à partir du 1^{er} janvier 2021 afin, selon l'exposé des motifs, de pouvoir calculer la valeur moyenne d'émissions de dioxyde de carbone pour chaque flotte de véhicules utilisés par un même titulaire de licence d'exploitation de taxi, et « de prévoir, conformément à la réglementation européenne en vigueur, une réduction de 15 pour cent des émissions de dioxyde de carbone de la flotte de véhicules par rapport à la valeur de référence, déterminée pour l'année 2021 ».

Il convient de rappeler que la base légale du règlement est l'article 13, paragraphe 6, de la loi précitée du 5 juillet 2016, qui dispose que « [s]eules les voitures qui ne dépassent pas les 150 g/km en matière d'émissions de CO₂ et qui ne sont pas de catégorie inférieure à la norme Euro 5 peuvent être exploitées en tant que taxis. Les valeurs exactes et les dates auxquelles ces normes doivent être respectées sont déterminées par règlement grand-ducal ».

Les dispositions applicables de la loi offrant le cadre normatif au règlement en projet ne mentionnent que la possibilité de définir des normes par véhicule et ne visent pas la notion de « flotte de véhicules ».

Cette notion est inadéquate au regard du cadre normatif précité, partant source d'insécurité juridique et susceptible d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution, de même que toutes les dispositions qui s'y réfèrent. Il

⁹ Projet de loi n° 7762 modifiant la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis.

est renvoyé, à cet égard, aux observations figurant sous l'article 2 du règlement en projet sous examen, plus précisément son paragraphe 3.

Article 2

L'article 2 entend modifier les paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 3 du règlement précité du 23 juillet 2016.

Paragraphe 1^{er}

Les auteurs visent à modifier les seuils applicables aux véhicules comportant quatre places assises, hormis celle du conducteur, ce qui n'appelle pas d'observation au regard de la teneur actuelle de la base légale.

La disposition sous avis entend, à la lettre a), clarifier la valeur environnementale que les taxis doivent respecter, à savoir une valeur d'émission maximale de dioxyde de carbone de 130 grammes par kilomètre combinée par référence au cycle d'essai NEDC, pour les nouvelles licences d'exploitation entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2020. La valeur de référence reste identique, et n'appelle pas d'observation.

Elle projette, à sa lettre b), de modifier l'ancien seuil de 95 grammes par kilomètre d'émission de dioxyde déterminée selon la norme NEDC, en lui substituant un seuil d'émission maximal de 114 grammes par kilomètre d'émission de dioxyde de carbone déterminée selon la norme WLTP, applicable à partir du 1^{er} janvier 2021 pour toute nouvelle licence ou transcription de licence.

Les auteurs expliquent la méthode de calcul aboutissant à transposer le seuil maximal de 95 grammes par kilomètre d'émission de dioxyde de carbone selon la norme NEDC au seuil d'émission maximal de 114 grammes par kilomètre d'émission de dioxyde de carbone selon la norme WLTP, qui provient « d'un écart moyen entre les valeurs NEDC et WLTP de la base de données nationale des véhicules immatriculés au Luxembourg, en admettant une croissance de 20 % de ces derniers ».

La nouvelle valeur résulte d'une modalité de calcul visant à refléter le seuil antérieur selon la nouvelle méthode de calcul et non à opérer une nouvelle fixation : il s'agit d'une modification non essentielle au regard de la base légale, qui n'appelle aucune observation.

Paragraphe 2

Les modifications projetées visent à modifier les seuils applicables aux véhicules comportant entre cinq et huit places assises, hormis celle du conducteur, ce qui n'appelle pas d'observation.

Paragraphe 3

L'article sous examen entend, dans son paragraphe 3, prévoir un nouveau seuil maximal d'émissions de dioxyde de carbone par flotte de véhicules fixé à 94 grammes par kilomètre à partir du 1^{er} janvier 2025, représentant une réduction d'émission de 15 pour cent par rapport à la valeur de référence déterminée pour l'année 2021 de 111 grammes par kilomètre.

Cette disposition vise, selon les auteurs, à atteindre l'objectif de 15 pour cent de réduction d'émission de dioxyde de carbone fixé par le règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs¹⁰.

La détermination d'un taux d'émission maximale pour une « flotte de véhicules » qui n'est pas définie par la loi dans sa teneur actuelle, tout spécialement lorsqu'il conditionne des activités de service qui sont soumises à la liberté du commerce en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, relève de la loi formelle, et la disposition sous avis est dès lors susceptible d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Au premier visa, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi du 5 juillet 2016 portant a) organisation des services de taxis et b) modification du Code de la consommation, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au deuxième visa, indépendamment de leur rapport avec le texte concerné, il y a lieu de faire abstraction de références à des actes de même nature.

Le troisième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « Art. » et le numéro d'article.

Il convient de supprimer la virgule après les termes « chapitre 1^{er} ».

¹⁰ Règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs, et abrogeant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2010, en vertu notamment de son article 1^{er}, paragraphe 4, et calculé par la Commission conformément aux points 6.1.1 des parties A et B de l'annexe I.

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État suggère de conférer à l'article sous examen la teneur suivante :

« **Art. 1^{er}.** Au chapitre 1^{er} du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 fixant les modalités d'application de la législation portant organisation des services de taxis, est inséré un article *1bis* nouveau avec le libellé suivant :

« Art. 1bis. Pour l'application du présent règlement grand-ducal, on entend par :

- a) « NEDC » : ... ;
- b) « ... » : ... ;
- c) « ... » : ... ;
- [...]. » »

Article 3

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de ... ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des observations qui précèdent, l'article relatif à la formule exécutoire est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 3.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions et Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 27 avril 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz