

N° 8624⁵

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant organisation du transport occasionnel
rémunéré de personnes par des taxis et des
voitures de location avec chauffeur**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(4.5.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de porter organisation du transport occasionnel rémunéré de personnes par des taxis et des voitures de location avec chauffeur (VLC). Dans ce contexte, la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis (ci-après la « Loi modifiée du 5 juillet 2016 ») sera abrogée.

En bref

- La Chambre de Commerce invite les auteurs à clarifier la définition du champ d'application du Projet sous avis pour des raisons de sécurité juridique.
- Elle regrette que les projets de règlements grand-ducaux d'exécution, pourtant mentionnés à plusieurs reprises, ne lui aient pas été soumis pour avis en même temps que le Projet.
- Elle émet de vives réserves quant à l'appréciation générale du Projet, qu'elle juge prématuré tant que la transposition de la directive (UE) 2024/2831 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme au Luxembourg n'est pas réalisée. Pour des raisons de sécurité juridique, il serait préjudiciable d'adopter aujourd'hui un cadre régissant le fonctionnement des taxis, des VLC ainsi que des intermédiaires de réservation, sans disposer parallèlement de l'ensemble des dispositions nationales relatives au travail via une plateforme.
- La Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis et demande qu'il soit amendé.

*

RÉSUMÉ

Le Projet a pour objet de porter organisation du transport occasionnel rémunéré de personnes par des taxis et des voitures de location avec chauffeur (VLC). Dans ce contexte, la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis sera abrogée. Les principales revendications et constats formulés par la Chambre de Commerce dans le présent avis sont résumés ci-dessous.

La Chambre de Commerce regrette que les projets de règlements grand-ducaux d'exécution, pourtant mentionnés à plusieurs reprises, ne lui aient pas été soumis pour avis en même temps que le Projet.

Elle s'interroge sur la pertinence d'une définition des VLC formulée de manière très large et sur sa capacité à délimiter adéquatement les services concernés, au risque d'y inclure des prestations qui ne relèvent pas du champ visé.

Elle estime que les modalités relatives au regroupement d'utilisateurs devraient être revues, aucune disposition ne régissant aujourd'hui les transports privés partagés fondés sur des réservations

individuelles distinctes. Selon elle, ces transports devraient, soit être exclus du champ d'application, soit faire l'objet d'une section dédiée.

Le régime des VLC et des taxis étant uniformisé sans modification de l'article 56bis du Code de la Route, qui définit les dispositions actuellement applicables aux VLC, elle juge que l'obligation d'une durée minimale d'une heure ainsi que celle d'emprunter le trajet le plus court ne sont plus pertinentes. Elle demande la révision de l'article 56bis du Code de la Route.

Concernant les intermédiaires de réservation, elle souligne qu'il faut éviter tout risque d'insécurité juridique en raison de dispositions contradictoires entre le Projet et la future loi issue de la transposition de la Directive (UE) 2024/2831 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme (ci-après la « Directive »).

Concernant la libéralisation complète du marché et l'abolition du *numerus clausus*, la Chambre de Commerce prend note de l'approche de libéralisation progressive telle que proposée par les auteurs du Projet.

Au sujet de la limite d'âge des véhicules, elle considère qu'une règle uniforme de neuf ans ne tient pas compte de la diversité des usages et recommande, si un critère d'âge est retenu, des exceptions justifiées selon les besoins de chaque activité et type de véhicule.

Le Projet introduit une augmentation significative du plafond de la taxe annuelle (de 1.500 à 2.500 euros) ; la Chambre de Commerce souligne que la fixation du tarif devra tenir compte de l'objectif de réduction des prix, une hausse des coûts pour les exploitants risquant de contrecarrer cette finalité.

Dans une logique de professionnalisation, elle estime encore nécessaire de rendre obligatoire la réussite d'une épreuve permettant de vérifier les compétences effectivement acquises. Par ailleurs, elle s'interroge sur les modalités de la formation, laquelle pourrait être organisée par ses services et, le cas échéant, par les exploitants eux-mêmes.

De plus, concernant les demandes de licence d'exploitation, respectivement de carte de conducteur, elle relève qu'aucune conséquence n'est prévue en cas d'absence de décision ministérielle dans le mois suivant la réception d'un dossier complet ; pour des raisons de simplification administrative, elle propose d'introduire le principe selon lequel l'absence de décision dans les délais impartis, vaudra autorisation tacite.

Elle déplore par ailleurs que la fiche financière ne détaille que les recettes attendues, et ne chiffre pas les dépenses nécessaires à la mise en œuvre du Projet.

Finalement, étant donné que la Directive doit encore faire l'objet d'une transposition au Luxembourg d'ici le 2 décembre 2026, la Chambre de Commerce émet de vives réserves quant à l'appréciation générale du Projet, considérant que ce dernier est prématuré tant que la transposition de la Directive au Luxembourg n'est pas finalisée. Dans ce contexte et pour des raisons de sécurité juridique évidentes, il serait préjudiciable d'adopter aujourd'hui un cadre régissant le fonctionnement des taxis, des VLC ainsi que des intermédiaires de réservation, sans disposer parallèlement de l'ensemble des dispositions nationales relatives au travail via une plateforme.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis et demande qu'il soit amendé.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+ ¹
Impact financier sur les entreprises	n.d.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	n.d.
Développement durable	n.d.

Légende :

++	très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Selon l'exposé des motifs du Projet, la Loi modifiée du 5 juillet 2016 a constitué une réforme majeure pour les taxis, en instaurant une gestion nationale au lieu d'une gestion communale, dans le but d'assainir le domaine. Toutefois, cette réforme n'a pas permis de réduire les tarifs dans la mesure espérée.

L'accord de coalition 2023-2028 prévoit dès lors que :

« La réforme de la loi sur les taxis sera achevée dans le but de réduire les prix élevés en supprimant notamment le plafond des licences actuellement en vigueur.

Les (...) [VLC] comme Uber et des services similaires, seront autorisées au Luxembourg, à condition que les chauffeurs disposent d'une licence et qu'ils bénéficient d'une couverture sociale ainsi que d'une protection au regard du droit du travail. »

La Loi modifiée du 5 juillet 2016 ne prévoyait toutefois aucun cadre juridique spécifique pour les VLC, bien que ces services existent déjà. Cette absence de réglementation laisse en suspens des aspects essentiels, notamment les règles opérationnelles et les droits fondamentaux des clients et des usagers, qui devraient être comparables à ceux applicables aux taxis, selon l'exposé des motifs. De plus, le développement des intermédiaires de réservation, en particulier des plateformes numériques, transforme profondément le secteur en offrant davantage de choix et de transparence. Cette évolution engendre cependant de nouveaux enjeux réglementaires auxquels le Projet doit répondre.

Dans ce contexte, le Projet a pour objet de supprimer et de remplacer la Loi modifiée du 5 juillet 2016, afin d'assurer une lecture claire et cohérente de la réforme, selon l'exposé des motifs.

¹ Une plus grande libéralisation du secteur du transport occasionnel rémunéré de personnes, et donc l'ouverture du marché devrait permettre de renforcer le libre jeu de la concurrence et, en même temps, d'accroître le choix offert aux consommateurs. Cela pourrait constituer un impact positif pour la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

La réforme prévoit notamment :

- **Introduction des VLC** : le Projet vise une intégration complète des VLC dans la loi, au même titre que les taxis, offrant ainsi aux clients et aux usagers la liberté de choisir le service le plus adapté à leurs besoins. Certaines différences demeureront toutefois entre les deux modes de transport. Les taxis pourront être pris aux stations prévues à cet effet, hélés sur la voie publique ou réservés à l'avance, tandis que les VLC ne seront accessibles que sur réservation préalable.
- **Abolition des zones géographiques** : les zones géographiques seront abolies.
- **Tarification** : toute course réservée à l'avance sera proposée à un prix fixe et non révisable. Cette mesure permet aux clients de connaître le montant définitif dès la réservation, quel que soit l'itinéraire suivi, et garantit ainsi une transparence accrue.
- **Réclamations et sanctions** : l'exposé des motifs précise que d'après les données du ministère de la Mobilité et des Travaux publics, environ 300 réclamations liées aux services de taxis sont enregistrées chaque année, dont 78% concernent le non-respect de l'itinéraire le plus court et le refus de courses de courte distance. Le Projet vise à réduire ces pratiques en renforçant les droits des clients et des usagers, ainsi qu'en instaurant un cadre plus strict assorti de sanctions administratives et pénales adaptées.
- **Licences d'exploitation** : conformément à l'accord de coalition 2023-2028, le plafond des licences actuellement en vigueur sera supprimé progressivement afin de libéraliser le nombre de licences délivrées pour les taxis et VLC. Les licences d'exploitation sont pour l'instant soumises au régime du numerus clausus. Selon la fiche financière, 529 licences de taxis et 1.184 VLC étaient actives au 1^{er} novembre 2024. Leur nombre sera augmenté progressivement à partir de l'entrée en vigueur du Projet et jusqu'au 31 décembre 2029. À compter du 1^{er} janvier 2030, le numerus clausus sera entièrement aboli afin d'assurer une libéralisation complète du secteur. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des licences prévue par l'article 7 du Projet.

Tableau 1 : Évolution des licences d'exploitation de taxi et de VLC selon l'article 7 du Projet

	<i>Nombre total de licences (taxi + VLC)</i>	<i>Licences de taxis</i>	<i>Licences de VLC</i>
Lors de l'entrée en vigueur de la loi²	2.050	850	1.200
Au 1^{er} janvier 2028	2.450	950	1.500
Au 1^{er} janvier 2029	2.850	1.100	1.750
A partir du 1^{er} janvier 2030	<i>Abolition du numerus clausus</i>		

- **Instauration d'intermédiaires de réservation** : le Projet sous avis introduit la notion d'intermédiaires de réservation, qui devront désormais obtenir un agrément ministériel et ne pourront collaborer qu'avec des exploitants titulaires d'une ou plusieurs licences d'exploitation de taxi ou de VLC valides. L'agrément susmentionné permettra également de créer un registre officiel des plateformes de réservation, consultable par les clients et usagers via un annuaire en ligne géré par le ministère ayant les transports dans ses attributions.
- **Formation** : le Projet prévoit de renforcer la formation des professionnels du secteur, en remplaçant la simple séance d'information actuelle par un programme structuré en quatre modules. Ce dispositif, visant à professionnaliser le métier et améliorer la qualité des services des taxis et VLC, sera accessible pour un coût maximum de 750 euros à la charge des participants. À l'issue de la formation, un certificat sera délivré aux conducteurs.

² Nombre total établi sur la base du nombre de licences de taxi prévu par la Loi modifiée du 5 juillet 2016, ainsi que sur le nombre de VLC en service au 1^{er} novembre 2024.

- **Plan environnemental** : sur le plan environnemental, le Projet introduit une taxe annuelle fondée sur les émissions de CO₂³, conformément au principe du pollueur-payeur, afin d'encourager l'utilisation de véhicules à faibles émissions. La suppression de la distinction entre licences ordinaires et « *zéro émission* » (cf. Loi modifiée du 5 juillet 2016) offre davantage de flexibilité aux exploitants, tandis que l'usage de véhicules plus polluants entraînera une taxe plus élevée, pouvant atteindre 2.500 euros, incitant ainsi à des choix plus écologiques.
- **Statistiques détaillées** : les relevés mensuels des courses, pour les taxis comme pour les VLC, permettront d'établir des statistiques détaillées afin de suivre l'évolution du marché et, le cas échéant, d'adapter le cadre réglementaire aux besoins du secteur et à son développement. Par ailleurs, le principe du « *digital by design* » sera appliqué, impliquant que la majorité des démarches administratives destinées aux professionnels du secteur seront dématérialisées. Ce principe vise à améliorer la traçabilité des demandes et des réponses, à réduire les coûts pour les parties impliquées, à accélérer les délais de réponse et à simplifier les démarches administratives.

La Chambre de Commerce se réjouit que plusieurs observations formulées dans son précédent avis de 2021⁴ aient été prises en considération par les auteurs du Projet. Toutefois, bien que les objectifs du Projet soient louables, la Chambre de Commerce regrette un certain nombre d'imprécisions dans le texte.

De manière générale, la Chambre de Commerce regrette que les différents projets de règlements grand-ducaux d'exécution, mentionnés à plusieurs reprises, ne lui aient pas été soumis en même temps que le Projet.

Concernant l'insuffisance de définition, de précision et de distinction du champ d'application du Projet

Le Projet vise à intégrer pleinement les VLC dans le même cadre réglementaire que les taxis, afin d'offrir aux clients et aux usagers une liberté de choix accrue entre les différents types de services. L'article 1^{er}, lettre u), définit la VLC comme une « *voiture automobile à personnes, comportant au moins trois et au plus huit places assises, hormis celle du conducteur, et destinée à un service de VLC réservé à l'avance.* » **La Chambre de Commerce s'interroge toutefois sur la capacité de cette définition, formulée de manière très large, à délimiter adéquatement les services entrant dans le champ de la notion du VLC au sens du Projet sous avis, au risque d'y inclure des prestations qui ne relèvent pas du champ visé.**

S'agissant de la distinction entre les VLC exploités selon un modèle « Uber » et les mini-bus ou navettes et voitures déjà utilisés aujourd'hui à d'autres fins, **la Chambre de Commerce estime que les auteurs auraient dû apporter davantage de précisions et de clarté, notamment pour les services fournis dans des cadres formels. Selon la Chambre de Commerce, le Projet ne différencie pas suffisamment entre le véhicule et le service offert.**

La seule précision de ce type est indiquée à l'article 3 paragraphe 4 du Projet : « *[l]es services de transport rémunéré ou non de personnes à la demande organisés par les communes ou l'Etat, tels que définis à l'article 4⁵, paragraphe 3 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics, ne sont pas considérés comme services de transport occasionnel rémunéré au sens de la présente loi* ». Le commentaire de l'article 3 paragraphe 4 du Projet précise d'ailleurs que « *... les services de*

3 Selon l'exposé des motifs, « *cette taxe se composera d'un montant de base auquel s'ajoutera un coût unitaire par gramme de CO₂ émis.* »

4 Voir l'avis 5738PEM de la Chambre de Commerce publié le 21 avril 2021 relatif au projet de loi modifiant la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis.

5 Pour rappel, selon l'article 4, alinéa 1 de la Loi modifiée du 5 février 2021, « *[l]es services de transports publics par route sont définis comme suit :*

1° *les services réguliers : services qui assurent le transport de voyageurs selon une fréquence et sur un trajet déterminé, les voyageurs pouvant être pris en charge et déposés à des arrêts préalablement fixés ;*

2° *les services réguliers spécialisés : services réguliers visés au point 1° qui sont réservés à des catégories déterminées de voyageurs, à l'exclusion d'autres voyageurs ;*

3° *les services à la demande : services qui sont offerts et exécutés sur un trajet déterminé en fonction de la demande des voyageurs ;*

4° *les services spécifiques : services de transports complémentaires à chacun des services visés aux points 1° à 3°, effectués moyennant des véhicules spécifiquement équipés, lorsque les services visés aux points 1° à 3° ne sont pas accessibles à une personne affectée d'un handicap social, mental ou physique ou d'une affection médicale permanente »*

transport à la demande des communes et le service ADAPTO » ne sont pas considérés comme services de transport occasionnel rémunérés au sens du Projet. En effet, « [l]es services municipaux, tels que les navettes locales ou les transports adaptés pour les personnes âgées ne sont pas soumis aux mêmes règles que les taxis ou les VLC, car leur finalité et leur mode de fonctionnement sont différents »⁶.

Pour rappel, l'article 4, alinéa 1, de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics (ci-après la « Loi modifiée du 5 février 2021 ») distingue quatre catégories de services publics par route, dont les services à la demande (point 3°) sont explicitement exclus du Projet, tandis que les services spécifiques (point 4°), effectués au moyen de véhicules spécialement équipés pour des personnes handicapées ou souffrant d'une affection permanente, ne le sont pas.

La Chambre de Commerce comprend, à la lecture du commentaire de l'article précité, que le service ADAPTO ne relève pas des règles applicables au transport occasionnel régies par le Projet. Au regard de la logique du Projet quant aux transports à la demande organisés par le secteur public et des caractéristiques opérationnelles similaires entre ADAPTO et MOBIBUS – ce dernier devant être réservé, présentant un caractère régulier et continu, par exemple sur toute une année scolaire – la Chambre de Commerce aurait tendance à déduire que le service MOBIBUS ne relève pas non plus des règles applicables au transport occasionnel régies par le Projet. Si cette interprétation est correcte, **la Chambre de Commerce est d'avis que ceci doit être précisé dans le texte de l'article projeté pour éviter toute source d'insécurité juridique.**

La Chambre de Commerce souhaite toutefois préciser que, selon le cahier technique du service ADAPTO⁷ ainsi que les dispositions prévues dans le projet de loi n°8005⁸, ce service constitue un service de transport spécifique à la demande et relève de la définition donnée au point 4°alinéa 1 de l'article 4 de la Loi modifiée du 5 février 2021, et non pas du point 3° (point étant explicitement exclu par l'article 3, paragraphe 4, du Projet). De plus, la Chambre de Commerce observe que le service MOBIBUS ne relève pas non plus du point 3°, mais des points 2° ou 4°, alinéa 1, de l'article 4 de la Loi modifiée du 5 février 2021, selon le préambule du cahier des charges. **La Chambre de Commerce s'interroge dès lors sur l'exclusion formelle également du point 4° de l'article 4, alinéa 1, ou, à tout le moins, sur une exclusion de principe visant ce type de services.** Cette absence de clarification engendre une incertitude juridique, d'autant plus problématique que les services ADAPTO et MOBIBUS présentent, comme expliqué ci-avant, des caractéristiques opérationnelles et sociales similaires.

Au regard des développements qui précèdent, la Chambre de Commerce est d'avis qu'une clarification des services exclus de son champ d'application (navettes communales, MOBIBUS, ADAPTO etc.) est nécessaire pour éviter toute source d'insécurité juridique, le cas échéant sous forme de liste.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce souhaite préciser qu'il conviendrait d'ajouter à l'article 3, paragraphe 4, la mention « **alinéa 1**, », ajouté en gras ci-après, comme l'article référencé comprend deux alinéas, ainsi que de remplacer le terme paragraphe par point : « ... *tels que définis à l'article 4, alinéa 1, paragraphe point 3 de la Loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics...* ».

Concernant l'omission du transport privé collectif à la demande

L'article 3 paragraphe 3 du Projet se limite à indiquer que le regroupement d'usagers nécessite le consentement préalable de chacun lors de la réservation, sans toutefois en définir les modalités pratiques de mise en œuvre, ni clarifier le régime juridique applicable à ce type de service. **La Chambre de Commerce souhaite préciser qu'aucune disposition ne vient encadrer la situation, aujourd'hui fréquente, d'un transport partagé fondé sur des réservations individuelles distinctes, émanant d'usagers ne se connaissant pas et amenés à partager tout ou partie de leur trajet en vue d'optimiser le trajet.** Ceci implique une insécurité juridique pour les sociétés de transport qui proposent

⁶ Souligné par la Chambre de Commerce.

⁷ À savoir : le service ADAPTO est considéré comme un service à la demande, car il n'est activé que lorsqu'une personne réserve une course spécifique. Le service MOBIBUS, en revanche, est un service régulier et continu p.ex. sur une année scolaire, et n'opère donc pas pour des courses simples. Les deux services sont exploités par des entreprises de transport, doivent être réservés et sont gratuits pour les bénéficiaires.

⁸ Vers le Projet de loi N° 8005 sur les transports spécifiques et modifiant les articles 1er et 12 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics sur le site de la Chambre de Députés

ces services. **La Chambre de Commerce précise que les transports privés partagés devraient, par la suite, soit être exclus du champ d'application du Projet, soit faire l'objet d'une section à part.**

Concernant les différences de droits et d'exigences entre les taxis et les VLC

L'article 3 du Projet définit les conditions dans lesquelles les services de taxi et de VLC doivent être effectués. Cet article prévoit que les VLC doivent être obligatoirement réservés au préalable et qu'en cas de transport partagé, l'accord explicite de chaque usager doit être obtenu lors de la réservation. En revanche, les taxis peuvent être sollicités de trois façons distinctes : *« soit depuis un emplacement réservé aux taxis, soit par prise en charge sur la voie publique à la suite d'un signe de la main, soit sur réservation préalable. »* Selon le commentaire des articles, le fait que les taxis puissent être pris sans réservation préalable, assure ainsi une disponibilité immédiate pour les usagers et une réponse spontanée à la demande, ce qui constitue un avantage pour les taxis.

De plus, les taxis doivent tous disposer d'un taximètre⁹, répondant aux exigences fixées à l'article 16, paragraphes 5 à 7 du Projet. Ce dispositif de contrôle doit afficher, en temps réel, le tarif de la course pendant la prestation et, pour les courses réservées, ils doivent afficher depuis le début et pendant toute la course, le tarif convenu à l'avance. Les VLC, qui ne peuvent qu'être réservés au préalable, ne doivent pas disposer d'un taximètre, mais le client doit recevoir un écrit électronique avant le départ indiquant un prix final, non modifiable, et dont les modalités exactes seront prévues par un règlement grand-ducal. **La Chambre de Commerce déplore que le règlement grand-ducal définissant les modalités de l'écrit électronique applicable aux VLC ne lui ait pas encore été soumis.**

De plus, selon l'article 16, paragraphe 3, les *« ... VLC doivent être munies d'un tableau-VLC selon les conditions prévues par règlement grand-ducal »*, à l'image des taxis qui doivent disposer d'un tableau-taxi. **La Chambre de Commerce précise que l'article 1^{er} ne contient pas de définition de ces tableaux et que le projet de règlement grand-ducal relatif au tableau-VLC susmentionné n'a pas encore été soumis pour avis.**

Concernant l'application de l'article 56bis de l'Arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques

A la lecture de l'article 3 et 14 du Projet, la **Chambre de Commerce s'interroge si les VLC resteront soumises aux contraintes issues de l'article 56bis de l'Arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques¹⁰ (ci-après le « Code de la route ») ou si celles-là seront abrogées avec l'entrée en vigueur du Projet.** En effet, l'article 56bis du Code de la route encadre l'exploitation des VLC afin d'éviter toute concurrence déloyale avec les taxis, et notamment que les VLC soient opérées comme s'il s'agissait de taxis, alors qu'elles ne sont pas soumises aux mêmes restrictions réglementaires que les taxis.

Ainsi, l'article 56bis du Code de la route précise que la durée du transport doit être d'au moins une heure et que les VLC doivent prendre *« le chemin le plus court, sauf dans le cas où le voyageur en indique un autre »*. Concernant le chemin le plus court, selon le Projet, seuls les taxis doivent *« conduire les usagers à destination par le chemin le plus court, sauf en cas de courses réservées »*, vu que tous les trajets en VLC doivent être réservés au préalable à un prix fixe et donc cette contrainte ne sert plus. **Selon la Chambre de Commerce, les règles imposant une durée minimale d'une heure ainsi que l'obligation, pour les VCL, d'emprunter le trajet le plus court manquent de pertinence au regard**

⁹ L'article 1^{er}, lettre s) du Projet, définit le taximètre comme *« un dispositif couplé à un générateur de signaux pour constituer un instrument de mesure, destiné à mesurer la durée d'un trajet, à calculer la distance de ce trajet sur base d'un signal produit par le générateur de signaux et à calculer et afficher le prix à payer pour ce trajet sur base de la durée mesurée et de la distance calculée »*

¹⁰ Voir la version consolidée du Code de la Route – Arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 sur Legilux, p.146 – (Règl. g.-d. du 25 juillet 2015), article 56bis *« La voiture de location avec chauffeur ne peut être mise à disposition du client qu'en vertu d'un contrat écrit signé préalablement à la prise en charge des voyageurs, contenant au moins les mentions suivantes : coordonnées du transporteur et du client, objet du contrat avec la mention expresse de la durée du transport qui doit être d'au moins une heure, prix et date de la signature. »*

« Les conducteurs de voitures de location avec chauffeur et d'ambulances sont obligés de conduire les voyageurs à destination par le chemin le plus court, sauf dans le cas où le voyageur en indique un autre. »

des nouveaux critères définis par le Projet. La Chambre de Commerce demande dès lors la modification de l'article 56bis du Code de la route.

La Chambre de Commerce ne peut adhérer aux propos des auteurs du Projet, lesquels affirment, dans le commentaire relatif à l'article 3, que « ... [d]es dispositions légales claires sont prises pour les VLC ce qui permet une adaptation aux différents besoins variés des usagers et clients ». **En réalité, le texte ne précise ni l'articulation avec le Code de la route, ni les modalités applicables aux différents services exploités par les opérateurs actuels de manière exhaustive.**

Concernant les essais scientifiques

Le Projet introduit, à l'article 8, paragraphe 7, une « *licence d'exploitation spécifique de taxi ou de VLC destinée aux essais scientifiques* », permettant de mener des expérimentations à des fins de recherche et d'innovation dans le domaine du transport occasionnel rémunéré de personnes. La Chambre de Commerce salue cette initiative, qui constitue une avancée favorable au développement de solutions innovantes et à l'expérimentation de nouveaux modèles de mobilité. **La Chambre de Commerce rappelle que l'article 49, paragraphe F, du Code de la route encadre de manière générale les essais scientifiques.** Dans ce contexte, elle s'interroge sur l'articulation entre, d'une part, les dispositions prévues à l'article 49, paragraphe F, du Code de la route, selon lesquelles les véhicules «...qui servent à des essais techniques ou scientifiques, peuvent être admis à la circulation à condition d'être munis à l'avant et à l'arrière d'un signe distinctif portant l'inscription «essai scientifique», l'usage de ce signe distinctif étant subordonné à une autorisation individuelle du « ministre (...) »¹¹ », et, d'autre part, celles du Projet, qui prévoient à l'article 8, paragraphe 7, que « [l]'octroi de cette licence d'exploitation est subordonné à la présentation d'un dossier complet (...) » et que « [l]a voiture utilisée doit afficher de manière visible la mention « Essai scientifique (...) » ». **À cet égard, la Chambre de Commerce s'interroge sur le point de savoir si ces exigences sont réunies dans le cadre d'une procédure unique reposant sur un dossier unique ou si elles impliquent, au contraire, l'introduction de deux demandes distinctes, une telle solution étant susceptible de compromettre l'objectif de simplification administrative.**

Dans ce même contexte, la Chambre de Commerce suit avec une attention particulière les évolutions liées à la conduite autonome, au regard de la Stratégie nationale en la matière présentée en octobre 2025. À cet égard, les essais scientifiques susmentionnés incluent notamment les services de robotaxis tels que prévus par cette stratégie.¹²

Concernant les intermédiaires de réservation

Selon l'exposé des motifs, l'essor des intermédiaires de réservation, notamment des plateformes numériques, ainsi que leur développement, posent de nouveaux défis auxquels le Projet devra répondre. L'article 15 du Projet définit les conditions requises pour qu'une personne physique ou morale puisse exercer l'activité d'intermédiaire de réservation de services de taxi ou de VLC :

- afin d'exercer en tant qu'intermédiaire de réservation, un agrément ministériel, à renouveler tous les 5 ans, est nécessaire ;
- les intermédiaires de réservation doivent s'engager à ne conclure des contrats qu'avec des exploitants titulaires de licences valides de taxis/VLC ;
- les entités qui proposent un service de réservation de courses pour le compte de leurs propres licences ne sont pas considérées comme des intermédiaires de réservation ;
- un registre informatisé des exploitants des intermédiaires de réservation est mis en place (article 24) ;
- un régime de sanctions est mis en place avec des peines pouvant aller de 25 euros à 2.000 euros en cas de défaut de licence ou de conclusion de contrats avec des exploitants sans licences valables (article 20).

Selon le commentaire des articles, « [l]e paragraphe 4 impose aux intermédiaires de ne conclure des contrats qu'avec des exploitants détenant des licences valides (...) De cette manière, les

¹¹ Souligné par la Chambre de Commerce

¹² Automatiséiert Fueren 2028 – Stratégie du Luxembourg pour la Conduite Automatisée, octobre 2025, p.22

conventions collectives en vigueur dans ce secteur sont indirectement respectées à travers les exploitants licenciés, assurant une meilleure protection des salariés et une régulation efficace du secteur: »
La Chambre de Commerce souhaite préciser que les conventions collectives ne s'appliquent qu'aux salariés. En l'absence d'un projet de loi relatif à la transposition de la Directive, il apparaît prématuré d'apporter de telles précisions ou explications dans le cadre du Projet.

De manière générale, la Chambre de Commerce souhaite souligner que la Directive prévoit une définition de l'intermédiaire, qui peut notamment être une plateforme. Dans ce contexte, **elle souligne qu'il y a lieu d'éviter tout risque d'insécurité juridique en raison de dispositions contradictoires entre le Projet et la future loi sur la transposition de la Directive.** Ce constat est d'autant plus important que la notion d'« *intermédiaire* » au sens de la Directive ne correspond pas à la définition, nettement plus large, retenue dans le Projet¹³.

A la lecture de l'article 15 du Projet, la **Chambre de Commerce déplore que les conditions imposées pour l'obtention de l'agrément en tant qu'intermédiaire de réservation ne soient pas précisées dans le Projet, et que le règlement grand-ducal déterminant les documents justificatifs à joindre à la demande ne soit pas disponible au moment de l'analyse du Projet sous avis.**

De plus, les intermédiaires de réservation ne sont abordés que de manière très succincte dans le Projet, ce qui amène **la Chambre de Commerce à s'interroger sur leur responsabilité ainsi que sur le régime applicable aux contrats conclus avec les plateformes de réservation.**

Le Projet propose une définition large et indifférenciée des intermédiaires, sans distinguer, par exemple :

- les plateformes assurant une mise en relation directe entre usagers et conducteurs, et
- les plateformes de « *second niveau* », c'est-à-dire celles qui collaborent avec plusieurs opérateurs (taxis, VLC, etc.) ou qui s'associent entre elles (par exemple une plateforme généraliste travaillant avec une plateforme spécialisée dans les taxis).

Cette absence de distinction ne permet pas de clarifier la responsabilité de ces différents types d'intermédiaires, ni d'identifier précisément l'étendue de leurs obligations, notamment au regard des exigences de couverture prévues à l'article 15.

Concernant l'abolition progressive du numerus clausus et la libéralisation complète

S'agissant de la libéralisation complète du marché et de l'abolition du numerus clausus, tout en reconnaissant les avantages économiques potentiels de cette démarche, **la Chambre de Commerce prend note de l'approche de libéralisation progressive telle que proposée par les auteurs du Projet.**

Dans ce contexte, **elle rappelle qu'elle attache une importance toute particulière à une saine concurrence entre les différents acteurs économiques qui s'avère essentielle alors qu'elle participe à une bonne régulation des prix ainsi qu'au développement de l'innovation.**

Concernant les aspects environnementaux

Âge des véhicules

L'article 16 du Projet, paragraphe 10, fixe une limite d'âge uniforme de neuf ans à partir de la première immatriculation pour tous les véhicules (taxis et VLC), fondée sur des considérations

¹³ L'article 1^{er}, lettre j), du Projet définit les **intermédiaires de réservation** comme « *toute personne physique ou morale qui intervient de quelque manière que ce soit dans le cadre de la mise à disposition sur le marché de services de taxis et de VLC, assure la promotion de ces services ou propose des prestations permettant aux exploitants, clients et usagers d'entrer en contact* ».

Quant à la Directive, l'article 2, paragraphe 1, lettre e) définit l'**intermédiaire** comme « *une personne physique ou morale qui, aux fins de mettre des travaux de plateforme à disposition via une plateforme de travail numérique ou à la disposition d'une telle plateforme :*

- i) *établit une relation contractuelle avec ladite plateforme de travail numérique et une relation contractuelle avec la personne exécutant un travail via une plateforme ; ou*
- ii) *fait partie d'une chaîne de sous-traitance entre cette plateforme de travail numérique et la personne exécutant un travail via une plateforme* ».

écologiques, de qualité et de sécurité. **La Chambre de Commerce souligne toutefois que cette approche « one-size-fits-all » ne tient pas compte de la diversité des véhicules et de leurs usages spécifiques variés au sein du transport de personnes, qui nécessite parfois des modèles spécifiques** (i.e. pouvant accueillir des personnes à mobilité réduite, de luxe, ou de collection).

Pour les véhicules légers, une limite d'âge peut se justifier en raison de leur utilisation intensive en milieu urbain, mais **ne devrait pas s'appliquer aux véhicules électriques, faute de recul suffisant permettant de définir une durée de vie pertinente.**

Les vans et mini-bus, utilisés pour les familles, les petits groupes ou les services adaptés, présentent des cycles d'usage et d'amortissement plus longs, nécessitant un cadre différent de celui des véhicules légers. S'ajoutent enfin certaines catégories particulières de VLC (historiques, de collection, haut de gamme) pour lesquelles une limite d'ancienneté serait inadaptée. **Dans cette logique, la Chambre de Commerce recommande, si un critère d'âge devait être retenu, de prévoir des exceptions dûment justifiées en fonction des besoins spécifiques de chaque activité et du type de véhicule requis.**

Seuil maximal d'émission

Par ailleurs, le Projet instaure un nouveau mécanisme incitatif en faveur de l'utilisation de véhicules à faibles émissions. La taxe annuelle sera désormais calculée en fonction des émissions de CO₂ générées, conformément au principe du pollueur-payeur. Contrairement à la Loi modifiée du 5 juillet 2016, la distinction entre licences ordinaires et licences « zéro émission » est supprimée. Selon les auteurs du Projet, cette évolution vise à offrir au secteur une plus grande flexibilité dans le choix des véhicules les mieux adaptés aux réalités opérationnelles. Toutefois, le recours à des véhicules plus polluants entraînera mécaniquement une hausse du montant de la taxe annuelle, laquelle pourra atteindre un plafond de 2.500 euros. Cette taxe comprendra un montant de base auquel s'ajoutera un coût unitaire par gramme de CO₂ émis. Il en résulte que les exploitants auront également un intérêt économique à privilégier des véhicules plus respectueux de l'environnement.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce relève encore que la taxe annuelle applicable aux taxis, actuellement fixée à un maximum de 500 euros¹⁴ et plafonnée à 1.500 euros, n'est aujourd'hui pas prévue pour les VLC. Or, le Projet introduit une augmentation substantielle du plafond de la taxe annuelle applicable à chaque licence d'exploitation, qui passerait de 1.500 euros à 2.500 euros. **La Chambre de Commerce s'interroge dès lors sur la cohérence entre cette hausse significative du plafond des taxes d'exploitation et l'objectif déclaré de la réforme, qui vise à réduire les prix dans le secteur. Bien qu'elle salue les objectifs environnementaux et les mécanismes incitatifs, elle souligne que, pour définir le tarif effectif de ces taxes, il convient de garder à l'esprit l'objectif de réduction des prix dans le secteur. Une éventuelle augmentation des coûts pour les exploitants pourrait en effet aller à l'encontre de cette finalité.**

Concernant le seuil maximal d'émissions de CO₂ de 250 g/km, la Chambre de Commerce **s'interroge sur l'opportunité de prévoir des exceptions pour certaines activités spécifiques** (p. ex. véhicules historiques ou de collection).

La Chambre de Commerce regrette que le règlement grand-ducal, fixant les « valeurs exactes des émissions de CO₂ ainsi que les échéances relatives à la mise en conformité avec ces normes ... » ne lui ait pas été soumis pour avis en même temps que le Projet.

Concernant la professionnalisation de la formation

Le Projet prévoit l'introduction d'une formation obligatoire des conducteurs de taxis et de VLC, dans au moins l'une des langues administratives. Elle aura une durée minimale de 16h et sera répartie en quatre modules, couvrant les matières décrites à l'article 12, paragraphe 2. La formation prévoit un test de connaissance après chaque module, mais sans constituer une épreuve éliminatoire, et un taux de présence de 80% est requis.

Bien que l'instauration d'une telle formation constitue une avancée, l'absence d'un examen final obligatoire et d'une évaluation minimale des compétences linguistiques pourrait en limiter la portée. **La Chambre de Commerce relève qu'il serait plus cohérent, dans une démarche de profession-**

¹⁴ Taxe applicable pour la zone 1 et pour les voitures qui émettent plus de 100 g de CO₂/km (article 20 b) du règlement grand-ducal du 23 juillet 2016

nalisation, de rendre obligatoire la réussite d'une épreuve permettant de vérifier les compétences effectivement acquises.

Par ailleurs, au regard du paragraphe 6, qui précise que « [l']organisation de la formation peut être déléguée par le ministre à un ou plusieurs organismes de formation externes agréés », **la Chambre de Commerce rappelle qu'elle pourrait offrir cette formation, compte tenu de son offre existante dans le domaine du transport, dans l'hypothèse où cette mission serait déléguée à un organisme externe ; en outre, elle s'interroge sur la possibilité que la formation puisse être dispensée, au moins en partie, par les exploitants eux-mêmes.**

Concernant les dispositions transitoires pour les conducteurs actuels

L'article 25 du Projet précise les dispositions transitoires. **La Chambre de Commerce propose de porter de six à douze mois le délai laissé aux personnes employées auprès d'un exploitant de VLC avant l'entrée en vigueur du Projet pour solliciter un certificat d'exemption temporaire de la carte de conducteur¹⁵.** Un délai plus long permettrait d'assurer une transition plus fluide pour les entreprises comme pour les salariés concernés, tout en laissant le temps nécessaire pour organiser la formation prévue à l'article 12.

Elle demande également qu'aucune condition d'ancienneté (alors que le Projet exige actuellement au moins un an d'emploi auprès d'un exploitant de VLC) ne soit imposée pour bénéficier d'un certificat d'exemption valable deux ans. Cette condition risquerait en effet de pénaliser des travailleurs récemment intégrés dans le secteur, mais déjà indispensables au fonctionnement des entreprises. En outre, le maintien d'une condition d'ancienneté pourrait entraîner un afflux de demandes de formation dans un délai très court, difficilement absorbable par l'organisme de formation.

Concernant l'absence de conséquence en cas de non-réponse du ministre

En ce qui concerne les délais prévus aux articles 8 et 10 relatifs aux demandes de licence d'exploitation, respectivement de carte de conducteur, **la Chambre de Commerce relève que, bien qu'il soit indiqué que le ministre ayant les transports dans ses attributions doit notifier sa décision dans le mois suivant la réception d'un dossier complet, aucune conséquence n'est prévue en cas d'absence de réponse dans ce délai. Elle propose dès lors d'ajouter, à la fin des paragraphes 8(2) et 10(3), la mention suivante : « L'absence de décision dans les délais impartis vaudra autorisation tacite. »** Une telle disposition existe déjà dans la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Cette absence de conséquence en cas de non-réponse dans le délai légal concerne également l'article 5 sur les réclamations, pour lequel aucune disposition ne précise les effets d'un silence du ministère.

Concernant le manque de chiffrages des dépenses dans la fiche financière

Si elle constate l'effet positif potentiel de la réforme sur les recettes annuelles de l'État (1.367.118,75 euros), en raison des taxes, la Chambre de Commerce déplore toutefois que la fiche financière accompagnant le Projet se limite à la description des recettes annuelles, sans chiffrer les dépenses nécessaires à sa mise en œuvre. Elle aurait souhaité y trouver une estimation du coût lié à l'impact administratif de la réforme, à savoir :

- le recrutement d'au moins deux agents supplémentaires au sein du ministère ayant les transports dans ses attributions (gestion des licences, cartes conducteurs, recouvrements et des réclamations, etc.) ;
- l'adaptation et l'évolution du système TR.TAX¹⁶ (développements informatiques) ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication nationale et internationale auprès de la clientèle ;

¹⁵ Selon le Projet, « [c]e certificat d'exemption est valable pour une durée maximale de deux ans et devient caduc dès que son titulaire a suivi la formation prévue à l'article 12. »

¹⁶ TR.TAX est le système informatique de gestion des services de taxis au sein du ministère ayant les transports dans ses attributions.

- les formations initiales et continues destinées aux forces de l'ordre liées aux nouvelles règles et procédures.

**Concernant le caractère prématuré du Projet
en absence de précisions sur le droit social**

Comme mentionné dans l'accord de coalition, « *[l]es [VLC] comme Uber et des services similaires, seront autorisées au Luxembourg, à condition que les chauffeurs disposent d'une licence et qu'ils bénéficient d'une couverture sociale ainsi que d'une protection au regard du droit du travail.* » **Étant donné que la Directive doit encore faire l'objet d'une transposition au Luxembourg d'ici le 2 décembre 2026, la Chambre de Commerce émet de vives réserves quant à l'appréciation générale du Projet, considérant que ce dernier est prématuré tant que la transposition de la Directive au Luxembourg n'est pas encore achevée. Pour des raisons de sécurité juridique, il serait préjudiciable d'adopter aujourd'hui un cadre régissant le fonctionnement des taxis, des VLC ainsi que des intermédiaires de réservation, sans disposer parallèlement de l'ensemble des dispositions nationales relatives au travail via une plateforme.**

De plus, la Chambre de Commerce relève que l'harmonisation des régimes taxis/VLC pourrait avoir des effets sur les conventions collectives existantes. Aucune intégration des conducteurs de VLC dans la convention collective des taxis n'est prévue à ce stade, et le personnel des exploitants d'autobus restera soumis à la convention collective actuelle en vertu du principe d'unicité. Si la convention collective des taxis s'avérait plus avantageuse, des demandes d'alignement pourraient apparaître, entraînant potentiellement une hausse des coûts des courses et du transport public.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis et demande qu'il soit amendé.