

N° 7762³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(21.4.2021)

En bref

- La Chambre de Commerce se réjouit de lire que le projet de loi va dans le sens d'une plus grande libéralisation du secteur en supprimant notamment les zones géographiques et la limitation du nombre de licences par exploitant.
- Elle regrette néanmoins que le texte de loi ne prévoie pas de différenciation entre les VLC et les mini-bus ou navettes utilisés notamment dans le cadre du RGTR, CAPABS, ADAPTO ou encore Flexibus Communaux.
- Elle regrette également l'imprécision d'un certain nombre de mesures impliquant une insécurité juridique latente pour l'exploitant, le conducteur mais également pour le client.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « **Projet** ») a pour objectif de remédier à certaines défaillances de la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis, notamment en ce qui concerne le renforcement de la concurrence dans le secteur au bénéfice du client.

Les grands axes du Projet sont les suivants :

- abolition des zones géographiques et de la limitation du nombre de taxis,
- adaptation des conditions d'obtention d'une carte de conducteur,
- modification des droits et devoirs des conducteurs,
- adaptation des exigences relatives aux véhicules, et
- intégration des voitures de location avec chauffeur (ci-après les « **VLC** ») dans cette même législation, considérant qu'elles offrent des services similaires aux services de taxis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce salue la volonté affichée par les auteurs du projet de loi de réformer l'organisation des services de taxis alors que la pratique de ces quatre dernières années a démontré, comme le rappellent les auteurs du Projet dans l'exposé des motifs, de nombreuses défaillances de la législation actuellement en vigueur.

Elle salue une plus grande libéralisation du secteur, en supprimant notamment les zones géographiques et la limitation du nombre de licences par exploitant.

Lors de ses avis précédents sur le sujet¹, la Chambre de Commerce avait en effet déjà souligné que certaines des entraves existantes à l'exercice du libre jeu de la concurrence, la division en zones géo-

¹ Avis 4141PEM du 5 décembre 2013, avis 4141bisPEM du 25 avril 2014, avis 4141terPEM du 4 juin 2015 concernant le projet de loi 6588 portant organisation des services de taxis et modification du code de la consommation.

graphiques et la limitation du nombre de licences avaient *de facto* pour effet non seulement de fermer l'accès au marché pour certains professionnels, mais également de limiter le choix des consommateurs dans les situations imprévues pour lesquelles aucune commande n'a pu être effectuée au préalable.

La Chambre de Commerce se réjouit également de lire que les auteurs ont décidé d'œuvrer en faveur de la simplification administrative, notamment en supprimant la procédure de remplacement temporaire de taxi, qui consiste à demander une extension de licence pour un nouveau véhicule pour le cas où un taxi ne peut être mis en service, et qu'elle jugeait coûteuse et injustifiée, et en modernisant les procédures de demande de licence grâce à des procédures en ligne.

Eu égard à l'intégration des VLC dans la législation, la Chambre de Commerce regrette que le texte de loi ne prévoient pas de différenciation claire (i) entre les VLC et les taxis et (ii) entre les VLC et les mini-bus ou navettes.

Pour ce qui est des définitions de VLC et de taxis, la Chambre de Commerce considère que la différence résultant du Projet est très marginale et semble se concentrer sur la question de la réservation préalable, critère qui semble assez obsolète si l'on considère que l'activité de taxi évolue elle-aussi de plus en plus vers le marché des commandes préalables. L'autre distinction mise en avant par les auteurs est celle du nombre de places assises dans le véhicule, critère que la Chambre de Commerce a du mal à comprendre, comme détaillé dans le commentaire de l'article 1^{er} ci-après.

En ce qui concerne la distinction entre les VLC et les mini-bus ou navettes, la Chambre de Commerce considère que les auteurs auraient dû introduire une définition spécifique pour les mini-bus et navettes utilisés notamment dans les cadres formels du régime général des transports routiers (ci-après « **RGTR** »), du transport complémentaire d'accessibilité pour personnes à besoins spécifiques (ci-après « **CAPABS** »), du service ADAPTO, des Flexibus Communaux ou encore des navettes B2B. Ainsi, il aurait été possible d'affiner les règles applicables selon la spécificité et les raisons d'être de l'activité et plusieurs malentendus qui seront décrits plus loin pourraient ainsi être évités.

Elle se demande par ailleurs comment seront traités les transports de malades, qu'ils soient remboursés partiellement par la CNS ou non, et les dépannages effectués sur demande de l'ACL ou des pouvoirs publics dans le cadre de cette nouvelle législation.

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs un certain nombre d'imprécisions dans le texte du Projet, notamment en ce qui concerne les procédures d'obtention de licence (notamment l'absence de sanction en cas d'absence de décision du Ministre dans les délais impartis), les droits et devoirs des conducteurs (notamment pour ce qui est de l'interdiction de fumer ou les conséquences en cas de panne du terminal bancaire du taxi) ou encore la question de la formation des conducteurs de taxi et de VLC.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette que les différents projets de règlements grand-ducaux d'exécution ne lui aient pas été soumis en même temps que le Projet.

*

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Concernant l'article 1^{er}, point g)

Alors que le Projet prévoit de modifier le nombre de place assises dans les taxis pour passer de quatre à trois places, hormis celle du chauffeur, la Chambre de Commerce se demande pourquoi les auteurs n'ont pas opté pour le même nombre de places assises dans les VLC. L'argumentation des auteurs du Projet selon laquelle certains véhicules, comme les véhicules électriques par exemples, ont depuis leur conception uniquement quatre places au total, pourrait en effet également s'appliquer aux VLC.

La Chambre de Commerce considère également que cette définition devrait être affinée pour prendre en considération la multitude de services variés qu'offrent les VLC et qui vont du transport de personnes en limousine au transport de malades ou de personnes en situation de handicap. Selon la Chambre de Commerce, les mini-bus et navettes utilisés notamment dans les cadres formels des RGTR, CAPABS, ADAPTO, Flexibus Communaux ou encore des navettes B2B devraient en être explicitement exclus.

Concernant l'article 3

Si le commentaire de l'article 3 prévoit que les commandes pour les VLC doivent être effectuées au moins une heure à l'avance, rien n'est mentionné à ce sujet à l'article 3, point 4^o du Projet.

La Chambre de Commerce précise à cet égard que la mise en œuvre effective de ce délai prévu dans le commentaire de l'article 3 lui semble trop restrictive. En effet, il existe des situations lors desquelles une telle commande préalable ne pourra être effective. La Chambre de Commerce pense notamment aux services de type ADAPTO ou Flexibus communaux, s'ils ne sont, à ce stade, pas exclus de la définition de VLC, mais également aux situations de pannes ou d'accidents, lorsque les passagers sont trop nombreux pour être pris en charge par une dépanneuse et qu'une voiture doit être envoyée sur place.

Concernant l'article 5

Afin d'assurer la continuité des services de type RGTR, CAPABS, ADAPTO, Flexibus Communaux ou encore des navettes B2B, et si ces services ne sont pas directement exclus de la définition de VLC comme souhaité par la Chambre de Commerce, les exploitants d'entreprises d'autobus et d'autocars qui prestent ce type de services devraient être exclus des termes du paragraphe (1).

Concernant l'article 6

Eu égard à la procédure d'instruction de la demande de licence d'exploitation de taxi ou de VLC, la Chambre de Commerce se réjouit de lire que les demandes pourront être effectuées par voie électronique, ce qui va dans le sens d'une plus grande simplification administrative.

En ce qui concerne les délais, s'il est prévu que le ministre ayant les Transports dans ses attributions fasse connaître sa décision dans le mois de la réception de la demande complète, la Chambre de Commerce constate qu'aucune conséquence n'est prévue en cas d'éventuelle absence de réponse du ministre endéans ce délai. Elle propose donc d'ajouter à la fin du nouveau paragraphe (1) la mention « *L'absence de décision dans les délais impartis vaudra autorisation tacite.* », mention qui est également prévue au sein de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Concernant l'article 7

La Chambre de Commerce salue une plus grande libéralisation du secteur, en supprimant notamment les zones géographiques et la limitation du nombre de licences par exploitant.

La division en zones avait en effet pour conséquence non seulement un cloisonnement du marché et donc une entrave au libre jeu de la concurrence mais également, une limitation du choix des consommateurs dans les situations imprévues pour lesquelles aucune commande, notamment par téléphone, n'a pu être effectuée au préalable.

Concernant l'article 10

Le nouveau paragraphe 2, lettre d) prévoit que le conducteur de taxi ou de VLC doit être âgé de vingt-et-un ans au moins et ne pas dépasser l'âge de soixante-dix ans.

La Chambre de Commerce relève que les exploitants d'autobus et d'autocars emploient les chauffeurs à partir de 18 ans et les forment sur des mini-bus ou navettes pendant trois ans pour passer leurs permis "D" à 21 ans. Cette période de formation serait alors le cas échéant perdue et les jeunes aspirants devraient retarder leur entrée dans la vie professionnelle. Elle note également que l'âge légal maximum pour les chauffeurs d'autobus pour le moment est de soixante-quinze ans et non de soixante-dix ans comme prévu dans le Projet de loi.

Si la Chambre de Commerce comprend la volonté des auteurs d'assurer ainsi la condition physique des chauffeurs et leur capacité à conduire leur client en toute sécurité ou à porter leurs bagages, elle estime que d'autres conditions, moins discriminatoires que l'indication d'un âge-seuil, pourraient être proposées.

La Chambre de Commerce rappelle que pour que des différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination, il est nécessaire qu'elles soient non seulement objectivement et raisonnablement justifiées par un objectif légitime mais également proportionnées. A cet égard, elle considère que la mise en place d'une visite médicale auprès de la médecine du travail et/ou d'un examen de conduite à partir d'un certain âge serait plus appropriée que la simple interdiction d'obtenir une carte de conducteur pour toute personne âgée de plus de soixante-dix ans.

Concernant l'article 12

La Chambre de Commerce approuve l'introduction d'une épreuve éliminatoire pour obtenir la carte de conducteur de taxi ou de VLC. L'obligation de suivre une formation et un examen non-éliminatoire ne faisait en effet guère de sens.

Il est en effet essentiel de garantir l'excellence des services de taxis et de VLC, notamment vis-à-vis des clients venant de l'étranger, pour qui le service des taxis constitue souvent le premier contact avec le Grand-Duché de Luxembourg et qui est devenu par la force des choses une sorte de « vitrine » du pays. En effet, les services de taxis servent tant les résidents luxembourgeois, pour leurs déplacements privés ou professionnels, que les voyageurs de passage, lors de leurs déplacements touristiques et professionnels. Il s'agit donc d'un service d'intérêt collectif qui se doit de contribuer à maintenir la bonne image du Luxembourg aussi bien à l'intérieur du pays qu'à l'étranger.

La Chambre de Commerce relève que le commentaire de l'article 12 précise que la formation sera gratuite et aura lieu via une plateforme d'apprentissage en ligne, mais que rien n'est spécifié au sein du Projet à cet égard. Il en va de même pour ce qui concerne le nombre de formations et de contrôles qui seront organisés par an. Au regard du caractère virtuel de la formation, la Chambre de Commerce se demande s'il ne serait pas pertinent d'y adjoindre une formation en présentiel permettant des mises en situation concrètes. Certaines thématiques (notamment le secourisme ou la gestion des conflits, etc.) semblent peu adaptées à une formation dispensée uniquement en ligne. Dans tous les cas, la Chambre de Commerce insiste sur le fait que tant la formation que le test éliminatoire se devront d'être les plus pratiques possibles afin que le futur conducteur puisse se familiariser avec les aspects concrets de l'activité.

La Chambre de Commerce précise enfin que les chauffeurs de mini-bus et navettes embauchés par les exploitants d'autobus et d'autocars devraient être explicitement exclus de cette disposition.

Concernant l'article 13

Alors que le Projet prévoit en son article 6 que les demandes d'obtention d'une licence de taxi ou de VLC peuvent être effectuées en ligne, le paragraphe (1) de l'article 13 propose aux conducteurs de demander leur carte soit par lettre recommandée soit en ligne.

La Chambre de Commerce se pose la question de la justification d'une telle différence pour des procédures qui sont, *in fine*, similaires et propose aux auteurs de prévoir une seule et même procédure pour les exploitants et pour les conducteurs de taxi et de VLC.

Concernant l'article 15

La Chambre de Commerce relève une contradiction entre le paragraphe (1) et le paragraphe (3) de l'article 15. En effet, alors que le premier paragraphe prévoit que les conducteurs de taxi peuvent emprunter n'importe quel emplacement de stationnement réservé aux taxis, le paragraphe (3) dispose que les conducteurs sont tenus de placer et faire avancer leur taxi dans l'ordre d'arrivée des taxis sur les emplacements de taxi. La Chambre de Commerce recommande aux auteurs de clarifier cette disposition afin d'éviter une insécurité juridique en la matière.

Concernant le point 6° du paragraphe (2) et le point 4° du paragraphe (5) relatifs à l'interdiction de fumer à l'intérieur du véhicule, la Chambre de Commerce estime que cette interdiction devrait être élargie à tout moment et non uniquement pendant le service du conducteur. En effet, tant l'exposé des motifs que le commentaire de l'article 15 spécifient que l'objectif de cette mesure est de protéger le client des effets nuisibles en élargissant l'interdiction de fumer dans le taxi de manière générale et plus seulement lorsqu'un client est présent dans le véhicule. La Chambre de Commerce se demande dès lors pourquoi cette interdiction est restreinte à la durée du service du conducteur dans le texte de l'article 15. En effet, si un conducteur fume dans le taxi ou la VLC, même en dehors de son service, ceci peut également avoir des conséquences, notamment sur le confort et la santé du client.

Eu égard à la dernière phrase du paragraphe (2) concernant les cas de panne du terminal bancaire dans le taxi, la Chambre de Commerce estime qu'il devrait être précisé que la gratuité est de mise pour le trajet jusqu'à un guichet automatique, mais également pour le trajet de retour entre le guichet automatique et la destination initialement prévue. Cela ressort du commentaire de l'article 15 qui précise qu'« *il est interdit de facturer les frais pour le chemin entre la destination et le guichet automatique bancaire ainsi que le retour à la destination du client* » mais ceci n'est pas clairement établi par le texte de l'article 15.

En ce qui concerne le point 2° du paragraphe (3), la Chambre de Commerce considère que la possibilité d'envoyer un reçu électronique au client devrait être soumise à l'accord exprès de celui-ci étant entendu qu'il devrait fournir son adresse email au conducteur pour l'obtenir. La possibilité de recevoir un reçu imprimé devrait donc demeurer possible si le client le demande, ce qui n'est actuellement pas spécifié dans le Projet.

Pour ce qui est du point 2° du paragraphe (4) concernant la provision qui peut être demandée par le conducteur pour les courses à l'étranger, la Chambre de Commerce se prononce en faveur d'une provision proportionnelle au montant estimé de la course en lieu et place du montant fixe de 250 euros proposé par les auteurs du Projet. Il se peut en effet que, dans certains cas, ce montant fixe soit clairement disproportionné par rapport au prix de la course, que ce soit vers le haut ou vers le bas.

Pour ce qui concerne les VLC, outre les remarques générales reprises ci-avant, la Chambre de Commerce réitère l'argument, repris sous le commentaire de l'article 3 relatif à la commande préalable de VLC. La Chambre de Commerce considère en effet que le délai d'une heure imposé par les auteurs ne pourra pas toujours être respecté.

En outre, pour ce qui est du point 1° du paragraphe (6) qui prévoit qu'un conducteur de VLC peut refuser de prendre en charge une personne en état de malpropreté, d'ébriété ou sous l'influence de drogues, la Chambre de Commerce suggère aux auteurs du Projet d'envisager le cas où le prépaiement de la course aurait été effectué par le client au moment de la commande ou avant le déplacement. Le fait qu'aucune procédure de remboursement – total ou partiel – n'ait été envisagée dans ce cas est en effet porteur d'une certaine insécurité juridique.

Concernant l'article 17

Alors que l'exposé des motifs indique que « *à l'instar des taxis, la publicité est également autorisée sur les VLC* », il n'en est fait aucune mention dans le Projet qui ne modifie pas le paragraphe (2) de l'article 13 qui se borne à autoriser la publicité à l'extérieur des taxis.

La Chambre de Commerce suggère aux auteurs d'adapter ce paragraphe de la manière suivante : « *la publicité à l'extérieur des taxis et des VLC est autorisée par voie d'affichage sur la carrosserie du véhicule* ».

Le paragraphe 3 de l'article 17 du Projet sous avis a pour objet de modifier les normes environnementales entourant les voitures et véhicules légers exploités en tant que taxis, ainsi que de fixer les normes d'émissions moyennes des flottes de véhicules.

La Chambre de Commerce a rendu séparément son avis sur le 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.² Ce projet de règlement grand-ducal détermine « *les valeurs exactes des émissions et des dates auxquelles ces normes doivent être respectées* ».

Elle salue l'introduction de la notion de flotte de véhicules, permettant de mettre en œuvre certaines dispositions du règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019³ concernant les émissions moyennes maximales des parc respectifs de voitures particulières neuves et véhicules utilitaires légers.⁴ Elle constate néanmoins d'ores et déjà une incohérence entre le Projet sous avis et le projet de règlement grand-ducal afférent, concernant la valeur moyenne des émissions pour la valeur combinée de CO₂, déterminée selon le cycle d'essai⁵ WLTP (« *Worldwide Harmonised Light Vehicle Test Procedure* ») pour une flotte de véhicules. Ainsi, le Projet sous avis indique une valeur de 95g/km de CO₂, alors que le projet de règlement grand-ducal indique 94g/km de CO₂.

Selon les calculs de la Chambre de Commerce, en suivant la méthodologie appliquée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal (expliquée dans les commentaires des articles de celui-ci), la valeur exacte est de 94,35g/km de CO₂. La Chambre de Commerce recommande *a minima* qu'une cohérence soit assurée entre le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal, et que les auteurs décident soit d'arrondir vers le haut ou vers le bas cette valeur.

Elle émet toutefois des réserves concernant cette valeur, ainsi que pour la différence pouvant paraître disproportionnée entre les seuils d'émissions fixés pour chaque véhicule, et la moyenne des émissions

2 Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce

3 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) no 443/2009 et (UE) no 510/2011

4 Paragraphe 6 de l'article 1^{er} du règlement (UE) 2019/631

5 Un cycle d'essai, effectué en laboratoire sur des véhicules, est un enchaînement de séquences composé d'actions telles que des accélérations, des changements de vitesse, des ralentis, des stabilisations ou encore des décélérations, devant reproduire une conduite au plus proche de la réalité, et qui a pour but de contrôler et de déterminer la quantité de gaz polluants émis en moyenne par le véhicule.

maximale fixée pour une flotte de véhicules. Elle renvoie ici à ses commentaires exprimés dans les considérations générales de l'avis sur le projet de règlement grand-ducal afférent.⁶

Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime qu'il serait opportun d'introduire des exceptions en matière de normes environnementales, concernant la notion de flotte de véhicules pour les VLC. Ces derniers couvrent en effet des prestations très diverses, nécessitant parfois des types de véhicules particuliers (i.e. pouvant accueillir des personnes à mobilité réduite, de luxe, ou de collection), qui rendent l'atteinte des valeurs d'émissions de CO₂ par flotte très difficile.

Il convient par ailleurs de supprimer à deux reprises le terme « une » devant « nouvelle demande en obtention ».

Concernant l'article 18

Le paragraphe 6 de l'article 18 du Projet sous avis fixe les normes environnementales entourant les voitures et véhicules légers exploités en tant que VLC, ainsi que les flottes de VLC.

La Chambre de Commerce renvoie ici aux commentaires concernant l'article 17.

D'autre part, la Chambre de Commerce estime que les mini-bus et navettes en service régulier de type RGTR, CAPABS, ADAPTO, Flexibus communaux et navettes B2B devraient être exclus de la notion de flotte de véhicule au sens du paragraphe (6). En effet, étant entendu qu'il s'agit en principe de voitures à neuf places et non de limousines, les valeurs pour flottes seraient presque impossibles à obtenir tant que la motricité électrique adéquate n'est pas encore au point.

Par ailleurs, si les mini-bus et navettes sont comptés comme parties intégrantes des flottes des auto-caristes, les moyennes applicables risquent d'augmenter fortement.

La Chambre de Commerce relève également plusieurs erreurs orthographiques dans l'article 18 où le paragraphe (3) devrait se lire « *une VLC présentée à l'immatriculation [...] ne peut pas être immatriculée comme une VLC* » et où la dernière phrase du paragraphe (5) devrait se lire « *l'organisme de contrôle veille à ce que toutes les VLC soient couvertes par une licence d'exploitation de VLC en cours de validité* ».

Concernant l'article 20

La preuve de l'application d'un tarif forfaitaire non révisable sera difficile à fournir dans le cas de certaines demandes pour des services tels que ADAPTO ou Flexibus communaux. La Chambre de Commerce insiste à nouveau pour que ces services spécifiques soient exclus de la définition de VLC afin d'éviter ce type de problématique.

*

La Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

⁶ Lien vers le projet de règlement grand-ducal et l'avis 5699MLE sur le site de la Chambre de Commerce

