

N° 4714⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI**concernant l'établissement de transporteur de voyageurs
et de transporteur de marchandises par route et portant transposition de la
directive 98/76/CE du Conseil du 1er octobre 1998**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(8.11.2001)

Par dépêche du 3 août 2000, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de transporteur de marchandises par route et portant transposition de la directive 98/76/CE du Conseil du 1er octobre 1998.

Le projet de loi, élaboré par le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre de commerce est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 12 décembre 2000, celui de la Chambre des employés privés en date du 12 mars 2001 et celui de la Chambre de travail en date du 10 août 2001. L'avis de la Chambre des métiers ne lui a pas encore été communiqué par le Gouvernement.

Par dépêche du 18 avril 2001, le Conseil d'Etat a encore vu compléter son dossier par la communication d'un jugement No 203/2001 rendu par le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, chambre correctionnelle, du 18 janvier 2001, en matière de droit d'établissement.

*

Le projet de loi a pour objet de transposer en droit national la directive 98/76/CE du Conseil du 1er octobre 1998 modifiant la directive 96/26/CE concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs par route ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres visant à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement de ces transporteurs dans le domaine des transports nationaux et internationaux.

Les premières directives en la matière sont la directive 74/561/CEE du Conseil du 12 novembre 1974 concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux, la directive 74/562/CEE du Conseil du 12 novembre 1974 concernant l'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux et la directive 77/796/CEE du Conseil du 12 décembre 1977 visant la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de transporteur de marchandises et de transporteur de personnes par route et comportant des mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement de ces transporteurs. Ces directives ont été modifiées de manière substantielle à plusieurs reprises.

Sur le plan national, elles ont donné lieu à transposition d'abord par la loi du 17 novembre 1978 concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises ou de voyageurs par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux, abrogée entre-temps par la loi du 3 octobre 1991 concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de transporteur de marchandises par route.

La directive 96/26/CE du Conseil du 29 avril 1996, portant pratiquement le même intitulé que la directive qui doit actuellement être transposée, a procédé à la codification des prédites directives en les rassemblant en un seul texte.

La directive qu'il s'agit de transposer actuellement a pour but d'harmoniser les réglementations nationales concernant l'accès à la profession de transporteur routier et la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres qui risquent d'entraîner des distorsions de concurrence.

La directive à transposer élargit le champ d'application de la directive 96/26/CE à certaines catégories de transporteurs de marchandises par route pour le compte d'autrui utilisant des véhicules de petit tonnage, comme, par exemple, les services de messagerie, sous réserve d'une dérogation particulière pour les entreprises de transport de marchandises effectuant des transports locaux de courte distance et utilisant des véhicules d'un poids maximal autorisé situé entre 3,5 et 6 tonnes.

Les auteurs du présent projet, contrairement à ceux de la directive à transposer qui modifie seulement la directive 96/26/CE, procèdent non par modification de la loi du 3 octobre 1991, mais par codification et remplacement. Le Conseil d'Etat approuve cette approche, car elle donne plus de transparence au texte qui devient un outil plus facile à appliquer.

Le texte du projet se distingue particulièrement de la directive par le poids que les auteurs ont donné à la condition d'établissement du transporteur.

En ce qui concerne la précision de cette condition, qui était déjà un souci majeur du législateur lors de l'élaboration de la loi précitée du 3 octobre 1991, il est renvoyé au document parlementaire No 3453 qui analyse entre autres la distinction à faire entre liberté d'établissement et libre prestation de services pour arriver à la conclusion que l'exigence d'un établissement dans le cadre du droit d'établissement n'est pas contraire au principe de la libre prestation de services. Le Conseil d'Etat approuve cette analyse qui est toujours d'actualité.

Par la suite le projet de loi introduit, conformément à la directive, une catégorie de transporteurs qui peuvent être dispensés de l'application de la totalité ou d'une partie des dispositions du projet de loi en raison de la limitation du rayon d'activité de ces transporteurs et de la faible incidence sur le marché des transports.

Les conditions d'honorabilité professionnelle, de capacité financière et de capacités professionnelles ont été rendues plus rigoureuses, afin d'assurer une amélioration de la qualification des transporteurs et de contribuer ainsi à un assainissement du marché, à une amélioration de la qualité du service rendu, dans l'intérêt des usagers, des transporteurs et de l'économie dans son ensemble, de même qu'à une plus grande sécurité routière.

Le projet de loi sous revue constitue en fait un complément à la loi du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, qui constitue la loi de base pour réglementer l'exercice à titre indépendant de certaines professions au Luxembourg. Les auteurs mettent le présent projet de loi dans le cadre de cette loi générale et seules les dispositions spécifiques aux transporteurs sont ainsi réglementées dans le projet sous avis, alors que le cadre général est posé par la loi du 28 décembre 1988.

Cette façon de procéder donne une plus grande harmonie aux différents textes réglementant les professions. La loi du 28 décembre 1988 devient par ce biais la loi-cadre d'établissement, qui s'applique chaque fois qu'il n'est pas disposé autrement par une loi spéciale.

Le Conseil d'Etat approuve l'approche des auteurs tant en ce qui concerne la réglementation de la profession qu'en ce qui concerne la procédure législative.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le renvoi à la transposition de la directive. Cette transposition sera de toute façon indiquée lors de la publication de la loi au Mémorial. En cas de renvoi à la directive, il faudrait d'ailleurs reprendre l'intitulé complet de la directive, ce qui alourdirait inutilement celui-ci.

Article 1er

L'article 1er reprend de façon modifiée l'article 1er de la loi du 28 décembre 1988 en l'adaptant à la profession de transporteur de voyageurs par route et de transporteur de marchandises par route, tout en

précisant que les dispositions de la loi de 1988 s'appliquent chaque fois que le texte sous revue n'y déroge pas.

Le Conseil d'Etat est d'accord avec cette approche, mais il propose certaines modifications de texte.

Ainsi, à l'alinéa 1er il est d'avis que le premier bout de phrase: „Par exception à l'article 1er (3) de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès à certaines professions ainsi que leur exercice,“ est à supprimer, alors que le reste de la phrase ne constitue pas une exception au paragraphe 3 de la loi, mais bien son application.

Au 2e alinéa, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'adjectif „spéciale“ à la fin de la première phrase ainsi que la deuxième phrase. En effet, il n'appartient pas à une loi de préciser son caractère. De même, il n'appartient pas à une loi de rappeler un principe juridique évident, qui est d'ailleurs précisé au paragraphe 3 de la loi du 28 décembre 1988.

Il y a lieu d'ajouter encore à cet alinéa le paragraphe 5 de l'article 3 qui trouve sa place plutôt dans cet article, alors que celui-ci traite des lois applicables dans toutes les hypothèses.

Cet article se lira par conséquent de la façon suivante:

„Art. 1er. Nul ne peut, à titre principal ou accessoire, exercer la profession de transporteur de voyageurs par route ni celle de transporteur de marchandises par route au Grand-Duché de Luxembourg sans y disposer d'un établissement et sans être en possession d'une autorisation écrite délivrée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions les autorisations d'établissement et appelé ci-après „le ministre“.

La loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales s'applique dans la mesure où elle n'est pas incompatible avec les dispositions de la présente loi. Elle s'applique également aux personnes physiques ou morales exerçant la profession de transporteur visée à l'alinéa précédent dont l'activité ne tombe pas dans le champ d'application des dispositions de la présente loi.“

Article 2

Les deux premières définitions ne donnent pas lieu à observation, alors qu'elles correspondent à la définition donnée tant par la directive 96/26/CE du Conseil du 29 avril 1996 que par la directive à transposer.

Au 3e tiret, le législateur entend préciser les conditions à remplir par un transporteur pour avoir un établissement au sens du premier alinéa de l'article 1er du projet de loi.

Comme la Commission des classes moyennes et du tourisme le relevait déjà dans son avis du 25 juin 1991 relatif au projet de loi concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de transporteur de marchandises par route (*Doc. parl. 3453²*), la création du grand marché intérieur attire toujours plus d'entreprises en provenance de pays non membres des Communautés européennes en vue de s'établir dans un des pays membres pour y pouvoir exercer la profession de transporteur. Le Luxembourg est un des pays cibles, vu que l'accès au marché est facile et qu'en raison des accords bilatéraux qu'il a conclus et des conventions multilatérales auxquelles il a adhéré, il offre des perspectives de développement indéniables aux entreprises s'établissant au Grand-Duché.

Un contrôle de ces entreprises de transport s'avère difficile, alors que la profession s'exerce essentiellement à l'étranger et que par le passé de nombreux transporteurs étrangers qui se sont établis au Luxembourg n'y disposaient que d'une boîte à lettres et exerçaient effectivement la profession depuis leur siège principal, tant à l'intérieur de l'Union européenne qu'à l'extérieur.

Ceci a entraîné qu'un grand nombre d'entreprises de transports a complètement échappé au contrôle des autorités luxembourgeoises tant en ce qui concerne le personnel employé que le matériel roulant utilisé. Certains problèmes de non-respect des conditions sociales pour les salariés, de véhicules mal entretenus et même de transports illégaux en étaient la suite. Pour cette raison, le législateur s'était déjà soucié lors de l'élaboration de la loi du 3 octobre 1991 de prescrire un établissement au Luxembourg, tout en définissant cet établissement suivant la définition du droit fiscal en matière d'impôts directs. Les auteurs du projet veulent maintenant renforcer ces conditions, alors que le contrôle de l'obligation de l'établissement, déjà difficile en lui-même, ne peut se faire qu'*a posteriori*.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'un contrôle *a posteriori* est dans l'ordre des choses, alors qu'un candidat transporteur, qui n'est pas certain d'obtenir l'autorisation requise, ne peut être obligé à conclure, au moment de sa demande en autorisation de faire le commerce, un contrat de location de

bureaux, un contrat de travail avec une personne autorisée à engager le transporteur à l'égard de tiers, l'achat de véhicules et de meubles de bureau. Il ne peut davantage démontrer par avance le caractère permanent de la direction des activités de transporteur depuis le Luxembourg et le fait d'y conserver tous les documents relatifs à ses activités. Ce contrôle ne peut être exercé qu'*a posteriori*. Ceci n'empêche qu'il est tout à fait légitime de préciser les conditions qui doivent être remplies, afin que l'établissement exigé soit effectivement le centre d'activité de l'entreprise de transport.

Le Conseil d'Etat peut rejoindre l'avis de la Chambre de commerce, qui critique la définition de l'établissement donnée par les auteurs notamment par l'exigence de l'existence d'une „infrastructure opérationnelle“ sans préciser ce terme autrement, alors que ce seul terme est vague et peut donner lieu à des interprétations imprévisibles.

La pratique de l'Administration s'était fixée sur les éléments retenus par la Cour d'appel du Grand-Duché de Luxembourg, siégeant en matière correctionnelle, en son arrêt No 144/00 V du 9 mai 2000 et entendait faire de ces éléments, qui pouvaient seulement être contrôlés *a posteriori*, des éléments de déclaration d'intention par les requérants. Par lettre du 18 avril 2001, le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a encore fait parvenir au Conseil d'Etat, par l'intermédiaire du Premier ministre, Ministre d'Etat, le jugement No 203/2001, rendu par la 12e Chambre correctionnelle du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, en date du 18 janvier 2001. Ces deux décisions analysaient en détail les éléments à retenir, afin de pouvoir dire si un transporteur avait un établissement stable au Luxembourg. On peut déduire de ces deux décisions citées à titre jurisprudentiel qu'un contrôle *a priori* n'est pas réalisable et qu'il faudra par conséquent retenir des éléments aussi objectifs que possible, afin de permettre aux autorités de contrôler *a posteriori* si les conditions sont remplies.

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant pour le troisième tiret:

„– „établissement“, un siège d'exploitation fixe au Grand-Duché de Luxembourg de la personne physique ou morale exerçant la profession de transporteur de voyageurs ou de marchandises par route. Il doit y avoir un établissement stable et y disposer d'une infrastructure opérationnelle où la direction des activités du transporteur est effectivement exercée, où les documents relatifs à ces activités sont conservés en permanence et où l'entreprise est représentée par une personne autorisée à l'engager à l'égard des tiers.“

Article 3

Le premier paragraphe abaisse le seuil du tonnage des véhicules, où la loi n'est pas applicable, de 6 tonnes à 3,5 tonnes, conformément à la directive à transposer.

La même directive a créé ainsi une catégorie supplémentaire de véhicules dont le poids maximum autorisé se situe entre plus de 3,5 et 6 tonnes. Ces véhicules peuvent être dispensés de l'application de la totalité ou d'une partie des dispositions de la directive à condition qu'ils effectuent exclusivement des transports „locaux“ n'ayant qu'une faible incidence sur le marché des transports en raison de la faible distance parcourue.

Le paragraphe 2 transpose par conséquent cette modification en droit national.

Le paragraphe 3 reprend l'ancienne disposition du paragraphe 4 de l'article 1er de la loi du 3 octobre 1991, qui a été introduite dans la loi du 17 novembre 1978 déjà sur insistance de la Chambre de commerce.

Cette disposition semble viser essentiellement des entreprises et établissements d'hébergement de personnes handicapées, malades ou âgées, qui doivent transporter leurs salariés et les personnes hébergées soit vers leur lieu de travail soit vers des centres médicaux ou de loisirs à très faible distance du lieu de l'entreprise ou de l'établissement. Cette disposition est d'ailleurs conforme à la directive. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette disposition.

Le paragraphe 4 semble s'appliquer à des véhicules dont la masse maximale autorisée se situe même à plus de 6 tonnes, mais qui n'effectuent que des transports „nationaux“ n'ayant qu'une faible incidence sur le marché des transports en raison, soit de la nature de la marchandise transportée, soit de la faible distance parcourue. Il s'agit par conséquent de transporteurs professionnels qui limitent leur activité sur le marché national.

Il y a tout d'abord lieu d'analyser si la définition des transports locaux du paragraphe 2 de l'article 3 et celle des transports nationaux du présent paragraphe sont identiques.

Le Conseil d'Etat ignore pourquoi les auteurs parlent tantôt de transports *locaux* et tantôt de transports *nationaux*. Dans un territoire comme celui du Grand-Duché de Luxembourg, cette différenciation n'a pas de sens, alors qu'un transporteur *local* au sens strict du mot n'a guère de chance de survie économique. Si les deux termes devaient avoir la même signification, la seule différence entre le paragraphe 2 et 4 est alors la masse maximale des véhicules.

Les deux seules autres différences entre les paragraphes 2 et 4 sont par conséquent l'absence de limite de masse dans le paragraphe 4 ainsi que le critère de la nature de la marchandise transportée.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'autre observation à formuler quant à cette dispense prévue par la directive.

Le Conseil d'Etat peut également approuver le principe des dispositions du paragraphe 5, qui souligne encore une fois qu'à défaut d'application du projet de loi sous revue, la loi du 28 décembre 1988 a vocation à s'appliquer, sauf pour les dispositions concernant les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, qui ne sont pas établis au Grand-Duché, ainsi que les dispositions pénales spéciales prévues par le projet sous revue. Il est cependant d'avis que ces dispositions devront trouver plutôt leur place dans l'article 1er qui traite des lois applicables à la profession de transporteur.

Article 4

Cet article inclut dans l'autorisation de transport de voyageurs par route l'autorisation d'exercer la profession au moyen de voitures de location et l'activité commerciale de location de voitures.

D'après l'intention de ses auteurs, le texte de l'article 4 de la loi du 3 octobre 1991, qui était rédigé en des termes semblables, a inclus l'autorisation d'exercer le métier de loueur de taxis et d'ambulances (cf. exposé des motifs sub art. 4). Or, l'article 2 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955, portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, définit en son point 12 la voiture de location comme véhicule automoteur ou à traction animale, ne comprenant pas plus de 9 places assises, y compris celle du conducteur, et affecté au transport rémunéré de personnes, alors que le taxi est défini au point 13 comme une voiture automobile à personnes servant au transport public occasionnel rémunéré de personnes, équipée d'un taximètre homologué et comprenant au minimum 4 places assises et au maximum 9 places assises, y compris celle du conducteur. L'article 1er de la loi du 18 mars 1997 portant réglementation des services de taxis définit en son alinéa 2 le taxi comme „une voiture automobile à personnes servant au transport rémunéré de voyageurs par route“. Il est vrai qu'un règlement grand-ducal détermine les équipements techniques spécifiques des taxis, ce qui rapproche cette définition de celle donnée par le code de la route.

Même si les définitions des taxis dans les deux textes ne sont pas identiques, elles ne sont pas en contradiction. Cependant, l'intention donnée par les auteurs du texte quant à l'inclusion d'exercer aussi le métier de loueurs de taxis et d'ambulance ne se retrouve pas dans le texte de l'article proposé, alors qu'il y a une différence entre une voiture de location et un taxi.

Afin d'ajuster le texte à l'intention des auteurs, il devrait se lire de la façon suivante:

„**Art. 4.** L'autorisation délivrée conformément aux dispositions de la présente loi pour l'exercice de la profession de transporteur de voyageurs par route comporte de plein droit l'autorisation d'exercer cette profession au moyen de taxis, d'ambulances et de voitures de location, sous réserve de l'observation de la législation en matière artisanale, ainsi que l'activité commerciale de location de véhicules.“

Article 5

Le premier paragraphe renvoie à la procédure normale prévue par la loi du 28 décembre 1988. Le Conseil d'Etat propose par conséquent de renvoyer de façon générale à cette loi et non seulement à la commission chargée de l'instruction. En raison de la suppression du paragraphe 2 proposée par la suite, la subdivision en paragraphes est à omettre.

Cet alinéa se lira de la façon suivante:

„Les demandes d'autorisation et les propositions de révocation d'une autorisation sont instruites conformément à l'article 2 de la loi du 28 décembre 1988.“

Le paragraphe 2 érige la condition de l'établissement de l'entreprise de transport en une condition spéciale.

Le Conseil d'Etat ne peut pas suivre les auteurs, notamment pour deux raisons.

D'une part, comme il a été exposé dans les observations relatives à l'article 2, un contrôle *a priori* de l'établissement semble impossible au Conseil d'Etat et il est d'ailleurs superfétatoire de répéter la nécessité d'un établissement au Luxembourg, condition qui se trouve déjà inscrite à l'article 1er.

D'autre part, l'alinéa 3 de l'article 2 de la loi du 28 décembre 1988 prévoit que l'autorisation peut être révoquée pour les motifs qui en auraient justifié le refus. Comme l'établissement au Luxembourg est une condition essentielle pour pouvoir exercer la profession, cette disposition est suffisante pour permettre au ministre compétent de révoquer l'autorisation en cas de violation de la condition.

De même, en raison justement des dispositions de l'article 22 (1) de la loi modifiée du 28 décembre 1988 et de son applicabilité générale à toutes les professions réglementées, dont celle de transporteur, il est superfétatoire de rappeler l'applicabilité de cette loi et de prescrire aux agents chargés de la constatation des infractions la façon dont ils devront s'y prendre.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent de supprimer le paragraphe 2 en entier.

Article 6

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler.

Article 7

Le Conseil d'Etat propose de reprendre au point 1 le texte en entier de l'article 3, 2b) de la directive 96/26/CE du Conseil du 29 avril 1996, de sorte que ce point se lira de la façon suivante:

- „1. s'il a été déclaré inapte à l'exercice de la profession de transporteur par route en vertu des réglementations en vigueur;“

Le texte, tel qu'il est proposé actuellement, est trop vague quant à la définition du genre d'inaptitude visée.

La condition du point 2 pourrait être incluse dans les obligations professionnelles légales prévues par le dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 28 décembre 1988.

Si le législateur voulait néanmoins préciser quelles obligations professionnelles légales particulières sont visées pour le secteur des transports, le Conseil d'Etat propose de reprendre entièrement le texte de l'article 3, paragraphe 2c), introduit par la directive à transposer. Le point 2 se lira par conséquent de la façon suivante:

- „2. s'il a été condamné pour des infractions graves et répétées aux réglementations en vigueur concernant:
- a. les conditions de rémunération et de travail de la profession;
 - b. l'activité de transporteur routier de marchandises ou de personnes, et notamment les règles relatives au temps de conduite et de repos des conducteurs, aux masses et dimensions des véhicules utilitaires, à la sécurité routière et à la sécurité des véhicules et à la protection de l'environnement ainsi que les autres règles relatives à la responsabilité professionnelle.“

Le texte de la directive comporte effectivement des précisions importantes.

Article 8

Cet article traite de la deuxième condition spéciale pour la profession de transporteur, qui est celle de la capacité financière.

Au premier alinéa, les auteurs du projet ont de nouveau supprimé l'adjectif „correcte“ après „mise en marche“. Le Conseil d'Etat propose de l'ajouter, afin de reprendre entièrement la définition donnée par la directive.

Au deuxième alinéa, les auteurs de la directive laissent au transporteur le choix entre deux possibilités pour prouver sa capacité financière. En effet, la directive 96/26/CE du Conseil du 29 avril 1996 prévoit dans son article 3, 3b) que „pour évaluer la capacité financière, l'autorité compétente prend en considération: les comptes annuels de l'entreprise, le cas échéant; les fonds disponibles, y compris les liquidités en banque, les possibilités de découvert et d'emprunt, les avoirs, y compris les biens, qui peuvent servir de garantie pour l'entreprise; les frais, y compris le prix d'achat ou le premier versement pour l'achat des véhicules, des locaux, des installations et du matériel, ainsi que le fonds de roulement“.

Au point d), la directive laisse à l'autorité nationale compétente la faculté de pouvoir „accepter à titre de preuve de la capacité financière la confirmation ou l'assurance donnée par une banque ou un autre établissement dûment qualifié. Cette confirmation ou cette assurance peut être fournie sous la forme d'une garantie bancaire ou de tout autre moyen similaire“.

D'après l'avis de la Chambre de commerce, qui a analysé la situation en Belgique, en France, en Allemagne et en Autriche, seule la Belgique a fait le même choix que le Luxembourg pour obtenir la preuve de la capacité financière.

Il est vrai, comme le relève d'ailleurs ladite chambre, que les banques et établissements financiers ne fournissent pas de garantie bancaire gratuitement et que la plupart du temps une telle garantie suppose le blocage des fonds dans leur intégralité ou partiellement. Dans le cas contraire, elle demande au moins une commission calculée sur le montant de la garantie. Il est donc évident que le choix opéré par les auteurs du texte grève les établissements financièrement.

Le Conseil d'Etat peut par conséquent rejoindre l'avis de la Chambre de commerce, qui propose d'utiliser d'abord la faculté donnée à l'article 3, 3b), de la directive et de recourir seulement en cas d'insuffisance d'actif du transporteur à l'exigence de la garantie bancaire.

Il est clair que si le Conseil d'Etat était suivi dans sa proposition, il y aurait lieu d'organiser la procédure de contrôle de la situation financière des entreprises de transport qui devront évidemment, en ce cas, avoir continuellement leur comptabilité à jour.

L'article 8 pourrait ainsi se lire de la façon suivante:

„Art. 8. (1) La capacité financière consiste à disposer des ressources financières nécessaires pour assurer la mise en marche correcte et la bonne gestion de l'activité de la personne physique ou morale qui exerce la profession de transporteur de voyageurs ou de marchandises par route.

Pour évaluer la capacité financière, seront pris en considération: les comptes annuels de l'entreprise, le cas échéant; les fonds disponibles, y compris les liquidités en banque, les possibilités de découvert et d'emprunt, les avoirs, y compris les biens, qui peuvent servir de garantie pour l'entreprise; les frais, y compris le prix d'achat ou le premier versement pour l'achat des véhicules, des locaux, des installations et du matériel, ainsi que le fonds de roulement. Un règlement grand-ducal fixera les conditions et la périodicité du contrôle de la capacité financière.

La capacité financière n'est plus donnée:

- a. en cas de retards de paiement considérables en matière d'impôts directs ou indirects ou en matière de cotisations sociales;
- b. au cas où le capital et les réserves de l'entreprise seraient inférieurs à un seuil à fixer par règlement grand-ducal.

Un règlement grand-ducal fixera les conditions minimales à remplir ainsi que le contrôle continu de la situation financière du transporteur.

(2) Au cas où la personne physique ou morale qui exerce la profession de transporteur de voyageurs ou de marchandises par route ne peut fournir la preuve de sa capacité financière par sa comptabilité et ses actifs, elle devra fournir un cautionnement ou une garantie établie par un établissement bancaire ou financier dûment habilité à cette fin.

Le montant, les modalités, l'utilisation et l'adaptation des cautionnements ou garanties sont fixés par règlement grand-ducal.“

Article 9

L'article 9 traite de la capacité professionnelle de la personne requérante.

Afin d'acquérir la capacité professionnelle, les auteurs du projet prévoient l'organisation de cours et la prise en compte d'une expérience pratique auprès d'un transporteur par route. Dans n'importe laquelle des deux hypothèses et même dans leur combinaison, la réussite à un examen est prescrite. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette proposition.

Il propose cependant de modifier les paragraphes 1, 2 et 4 en supprimant le renvoi à l'annexe, car il suggérera plus loin de supprimer toutes les annexes dans le cadre de ce projet.

Article 10

Le premier paragraphe traite des transporteurs disposant de l'autorisation requise dans un Etat membre. Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation.

Les autres paragraphes constituent des mesures transitoires et devront par conséquent être renvoyés dans un article spécial à la fin de la loi. Il y a dès lors lieu de supprimer au 1er paragraphe l'indication „(1)“.

Article 11

Cet article ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il est proposé de supprimer le renvoi spécial aux membres de l'Union européenne, ceux-ci étant inclus de toute façon dans l'Espace économique européen.

L'article se lira par conséquent de la façon suivante:

„**Art. 11.** Le ministre peut refuser l'autorisation visée à l'article 1er de la présente loi aux nationaux d'Etats qui ne sont pas membres de l'Espace économique européen, ...“

Article 12

L'article 12 précise que ni le projet de loi sous revue ni la loi du 28 décembre 1988 ne sont applicables aux transporteurs qui effectuent seulement des prestations de services au Luxembourg.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer cet article, alors qu'en vertu de la réglementation communautaire de la libre prestation de services à l'intérieur du territoire de l'Union européenne, cet article est superfétatoire.

Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite, d'une part, des transporteurs ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen non établis au Grand-Duché de Luxembourg, qui sont habilités à y effectuer des transports nationaux dans les conditions prévues par la législation communautaire ainsi que, d'autre part, des ressortissants des Etats non membres de l'Union européenne non établis au Grand-Duché de Luxembourg, qui sont admis à y effectuer des transports nationaux en vertu d'un traité international.

La même observation concernant une indication spéciale des Etats membres de l'Union européenne que sub article 11 s'impose. Il y a donc lieu de supprimer les mots „de l'Union Européenne ou“ et de lire „Les ressortissants des Etats membres de l'Espace économique européen, ...“.

Le troisième alinéa autorise le Grand-Duc à fixer les modalités d'exécution et les pénalités des infractions aux règlements du Conseil des Communautés européennes. Comme les règlements sont d'application sans transposition, il est nécessaire de prévoir les modalités d'exécution de même que les pénalités et infractions.

Il est prévu de déléguer ce droit à un règlement grand-ducal pris sur la base de l'article 37 de la Constitution. Or, si cet article 37 réserve bien au pouvoir exécutif les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, ils ne peuvent cependant porter sur les matières qui sont réservées par la Constitution au pouvoir législatif. Parmi ces matières se trouvent notamment les pénalités des infractions au règlement du Conseil des Communautés européennes.

Le Conseil d'Etat doit partant s'opposer formellement à cette disposition.

En outre, un renvoi à la loi du 9 août 1971 est superfétatoire, alors que la matière des transports se trouve de toute façon visée par cette loi.

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

L'article 14 (13 selon le Conseil d'Etat) fixe les peines pour les infractions et tentatives d'infraction au projet sous revue et il énumère les infractions à six articles, à savoir aux articles 1er, 5, 6, 7, 10 et 13 (12 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat ne voit pas de quelle façon une infraction pourrait être commise à l'encontre de l'article 5.

Quant à l'article 6, qui constitue une énumération des conditions que doit remplir le requérant, le Conseil d'Etat ne voit pas non plus quelle infraction pourrait être commise à l'encontre des dispositions de cet article. Il appartient de toute façon au ministre de contrôler si les conditions sont remplies et de délivrer ou de refuser alors l'autorisation requise. Une infraction pourrait tout au plus être commise dans le cadre du paragraphe 3 du prédit article, mais en ce cas la disposition est superfétatoire, alors que l'article 4 de la loi du 28 décembre 1988 couvre cette hypothèse et l'article 22 de la même loi l'érige déjà en infraction avec indication des peines.

L'article 7 traite de l'honorabilité du requérant. Ici de nouveau, le Conseil d'Etat ne voit pas en quoi une infraction pourrait être commise contre cet article qui constitue une condition préalable à la délivrance de l'autorisation de faire le commerce. De toute façon, cet article prévoit des condamnations pour les infractions y énumérées, respectivement une déclaration d'inaptitude, qui entraîneront la révocation de l'autorisation de la part du ministre compétent.

Quant à l'article 10, les deux premiers paragraphes énumèrent de nouveau des conditions de capacité professionnelle préexistantes, alors que le paragraphe 3 oblige les détenteurs d'autorisations à se conformer aux dispositions relatives à la capacité financière. Le Conseil d'Etat ne voit pas en quoi une infraction pourrait être commise contre les paragraphes 1 et 2. Il propose par conséquent d'ajouter après „article 10“ l'indication du paragraphe 3.

Pour ce qui est de l'article 13, les infractions peuvent être commises uniquement contre les alinéas 1er et 2 et il y a lieu de le préciser.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent de supprimer le renvoi aux articles 5, 6, 7 et d'ajouter à l'article 10 (14 selon le Conseil d'Etat) l'indication du paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat) ainsi qu'à l'article 13 (12 selon le Conseil d'Etat) celle des alinéas 1er et 2.

La deuxième phrase du paragraphe 1er de l'article sous revue rappelant l'applicabilité de la loi du 28 décembre 1988 est à supprimer, alors que ce renvoi est superfétatoire.

Le paragraphe 2 est à supprimer pour la même raison.

Article 14. Dispositions transitoires (selon le Conseil d'Etat)

Comme annoncé lors de l'examen de l'article 10 ci-avant, le Conseil d'Etat propose d'insérer les paragraphes 2 et 3 dans un article spécial concernant les dispositions transitoires.

Le paragraphe 2 devient ainsi le paragraphe 1er et le paragraphe 3 devient le paragraphe 2.

Le paragraphe 2 (1er selon le Conseil d'Etat) ne donne pas lieu à observation.

Le paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat), premier alinéa, impose aux transporteurs, détenteurs d'une autorisation, de se conformer aux dispositions concernant la capacité financière pour leur parc automobile au 1er octobre 2001. Cette date est à actualiser suivant l'évolution de la procédure législative du présent texte.

Les deuxième et troisième alinéas de ce paragraphe imposent cette obligation également en cas d'augmentation du parc de véhicules ainsi que l'application de la loi aux transporteurs disposant de véhicules dont la masse maximale autorisée se situe entre plus de 3,5 et 6 tonnes. Ces deux alinéas sont superfétatoires par rapport au premier alinéa qui prévoit l'adaptation de la capacité financière au 1er octobre 2001. Postérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi, cette adaptation s'impose de toute façon à tous les transporteurs établis sur le territoire du Grand-Duché. Les deux derniers alinéas du paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat) sont par conséquent à supprimer.

Article 15

Cet article constitue une disposition abrogatoire avec une réserve quant aux infractions commises sous son empire. Pour autant que la nouvelle loi abroge des infractions prévues par l'ancienne loi, aucune poursuite ne pourra plus être envisagée. En effet, d'après le principe que la peine la moins forte sera prononcée, une infraction qui n'existe plus ne peut plus être poursuivie.

La précision de la deuxième phrase ne peut donc viser que l'application des peines plus douces de la loi de 1991 aux infractions commises sous l'empire de cette loi, pour autant que ces infractions restent également punissables sous la nouvelle loi.

Si la Chambre des députés ne partageait toutefois pas cette approche, le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement à la deuxième phrase comme étant contraire aux principes de l'application de la loi pénale dans le temps.

Pour des raisons de clarté du texte du 2e alinéa, le Conseil d'Etat propose de mettre les mots „*jusqu'à leur remplacement*“ en bout de phrase. Cet alinéa se lira alors de la façon suivante:

„Les règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi précitée du 3 octobre 1991 restent en vigueur, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec la présente loi, jusqu'à leur remplacement.“

Article 16

Cet article relatif à l'entrée en vigueur ne donne pas lieu à observation.

Les annexes I et *Ibis* sont à supprimer dans le cadre du présent projet de loi et à insérer dans le règlement grand-ducal. En effet, l'énumération des matières que le candidat à l'obtention de l'autorisation d'établissement devra connaître trouve sa place plutôt dans un règlement d'exécution, qui est plus facilement adaptable aux exigences du moment. En plus, la description et le texte d'un diplôme certifiant des connaissances ne relèvent pas de la loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 novembre 2001.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

