

Projet de loi n° 6588 portant

- a) organisation du secteur des services de taxis et
- b) la modification du Code de la consommation.

Avis du Conseil de la concurrence

N° 2014-AV-05

(12/5/2014)

Par lettre du 12 juin 2013 de Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, il a été demandé au Conseil de la concurrence (ci-après : « le Conseil ») de rendre un avis sur le projet de loi n°6588 portant a) organisation du secteur des services de taxis et b) modification du Code de la consommation. Compte tenu de l'absence de projet de règlement grand-ducal pourtant essentiel pour l'analyse globale du projet de réforme et en raison du changement gouvernemental, le Conseil a souhaité attendre les amendements gouvernementaux ainsi que le projet de règlement grand-ducal d'application de la loi pour rendre son avis.

Ces amendements et le projet de règlement grand-ducal sont parvenus au Conseil par lettre de saisine du ministre de l'Economie en date du 20 mars 2014.

La consultation du Conseil est basée sur l'article 29 de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence qui est libellé comme suit :

« Art. 29. Missions consultatives

Le Conseil émet un avis, d'initiative ou à la demande du ministre, sur toute question concernant la concurrence.

Le Conseil est obligatoirement consulté sur tout projet de loi ou de règlement

1) portant modification ou application de la présente loi;

2) instituant un régime nouveau ayant directement pour effet:

a) de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives;

b) d'établir des droits exclusifs dans certaines zones;

c) d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente.

Les dispositions du présent article sont sans préjudice de consultations du Conseil de la concurrence prévues par d'autres lois ou règlements. »

La saisine est régulière étant donné notamment que le régime que le projet de réforme entend instaurer soumet l'accès au marché des taxis à des restrictions quantitatives (2) a)) et territoriales (2) b)) par le biais de la fixation d'un nombre limité de licences d'exploitation par zone géographique.

Le Conseil a anticipé la saisine et s'est entouré d'une série d'informations sur le secteur, lequel secteur fait depuis des années et de façon récurrente l'objet de commentaires de la part des consommateurs, des milieux politiques nationaux et locaux et de la presse. L'intérêt que suscite le secteur n'est pas tant dû à sa contribution au PIB que par l'influence qu'il pourrait avoir sur l'image de marque du Grand-Duché. En effet, le taxi étant souvent le premier contact des visiteurs d'un pays, un service médiocre à prix élevé risque de se répercuter négativement sur la première perception de ceux qui débarquent dans notre pays. Le service de taxi joue encore un rôle non négligeable dans la politique de transport. *« L'industrie du taxi peut être considérée comme constituant un service d'intérêt collectif utilisant la voie publique. Les taxis font partie de la chaîne de mobilité et jouent un rôle dans l'articulation des différents moyens de transports en commun ¹ »*. Conscient de l'importance du secteur, le Conseil a procédé à une enquête sur le terrain pour se faire une idée de l'application de la législation actuelle ainsi que du niveau des prix et de leur affichage. Il a conduit une série d'entretiens avec des acteurs du marché et réalisé une analyse de l'offre existante tant pour le marché des taxis proprement dit que pour les marchés connexes ou voisins qui se sont créés en raison des rigidités observées sur le marché en cause. Enfin, le Conseil a usé de son pouvoir de recueillir des informations sur la base de l'article 19 pour obtenir de la part du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur communication de l'étude réalisée par un consultant externe sur le secteur.

¹ Avis du Conseil N° 2007-AV-02 du 15 novembre 2007.

Avant d'analyser article par article le projet de loi ensemble avec son règlement d'application, le Conseil estime qu'il est utile de retracer l'historique de la régulation du marché des taxis, de décrire son fonctionnement actuel et de rappeler quelques fondamentaux économiques.

1. Historique

Tout comme dans la très grande majorité des Etats du monde (voir chapitre 5), les prix des taxis ont toujours été réglementés au Luxembourg. La fixation des tarifs maxima a dans le passé été basée sur la loi du 7 juillet 1983 modifiant la loi du 30 juin 1961 ayant pour objet, entre autres, d'abroger et de remplacer l'arrêté grand-ducal du 8 novembre 1944 portant création d'un office des prix (ci-après : « la loi relative à l'Office des prix ») jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence (ci-après : « la loi de 2004 ») qui a explicitement abrogé en son article 32 la loi relative à l'Office des prix. Il y a donc lieu de distinguer la période d'avant de celle d'après l'entrée en vigueur de la loi de 2004, laquelle loi marque une césure nette du régime des prix au Luxembourg. Cette césure vaut donc également pour les tarifs des taxis.

Sous l'empire de la loi relative à l'Office des prix, des règlements grand-ducaux successifs fixèrent le prix maximum des courses en taxis sur base de demandes collectives de hausses de prix présentées par la Fédération des patrons-loueurs de taxis. Ces propositions de prix furent analysées par l'Office des prix après consultation de la désormais défunte Commission des prix. Le dernier en date de ces textes fût le règlement grand-ducal du 14 mai 2001 fixant des prix maxima pour courses en taxis. Jusqu'à la loi de 2004, tous les prix, quels qu'ils soient, pouvaient faire l'objet d'un règlement grand-ducal de fixation de prix et le secteur des taxis ne fit donc pas exception à ce régime de tutelle générale des prix exercée par l'Etat. Au fil du temps, nombre de ces tarifs sectoriels ont été libéralisés par l'abrogation pure et simple de ces règlements grand-ducaux, comme par exemple les prix du pain et d'autres produits de boulangerie ou encore le prix des vins de consommation courante servis dans le secteur Horeca.

La loi de 2004 a inauguré une politique de prix radicalement opposée en proclamant le principe de la liberté des prix en son article 2. Cette liberté souffre cependant de plusieurs exceptions.

En premier lieu, des règlements grand-ducaux peuvent continuer à fixer des prix toutes les fois que la concurrence par les prix est insuffisante sur un marché déterminé². Ensuite, lorsque des mouvements de prix erratiques suite à une crise conjoncturelle sont observés

² Paragraphe 2 de l'article 2 de la loi de 2004.

sur un ou plusieurs marchés, des règlements grand-ducaux peuvent également être adoptés, cette fois-ci pour une durée déterminée ne pouvant dépasser six mois³. D'autres exceptions sectorielles ont été expressément introduites dans la loi. Il s'agit des produits pétroliers⁴ ainsi que des médicaments et, précisément, des courses de taxis⁵. Pour être complet, notons enfin qu'en vertu du principe selon lequel toute loi spéciale peut déroger à une loi générale, des actes législatifs peuvent prévoir, et prévoyaient d'ailleurs, des exceptions au principe de la liberté des prix. Il en est ou il en était ainsi, par exemple, pour les tarifs des auto-écoles, des produits de tabac, des tarifs en matière de contrôle technique des voitures automobiles.

S'agissant des prix des courses en taxis, un règlement grand-ducal du 9 juillet 2004 fixant des prix maxima pour courses en taxis est venu prendre la relève du précédent règlement du 14 mai 2001. Ce règlement, adaptant légèrement les prix par rapport à l'ancien texte en tenant compte de l'évolution des prix, a surtout substitué la loi de 2004 à la loi sur l'Office des prix comme base légale du nouveau règlement. D'après l'article 2 de ce nouveau règlement, « *tout dépassement des prix maxima fixées (...) doit être recherché, poursuivi et puni conformément à l'article 2, alinéa 7 de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence* », lequel alinéa 7 prévoyait que « *les infractions aux règlements pris en application des alinéas 2, 3 ou 6 de l'article 2 sont punies d'une amende de 251 à 50 000 euros* ». L'Inspection de la concurrence, chargée de l'application du nouveau règlement, constata assez rapidement que les prix ne furent pas respectés par le secteur, dans un premier temps par l'entreprise leader du marché, puis, peu à peu, par les autres acteurs du marché. Les procès-verbaux constatant les infractions au règlement ont cependant été classés par le Parquet pour la simple raison que les peines inscrites à l'article 2, 7^e alinéa ne se réfèrent pas expressément aux infractions au règlement fixant les tarifs des taxis visé à l'alinéa 5 de l'article 2 de la loi relative à la concurrence et prévoyant la possibilité de réglementer les prix des produits pharmaceutiques et des taxis ! Ces peines se réfèrent aux alinéas 2, 3 et 6, mais non pas à l'alinéa 5 de l'article 2 traitant des taxis. C'est alors que le législateur est intervenu pour redresser ce qui pouvait être considéré comme une incohérence involontaire ou une inadvertance de la loi de 2004 et a supprimé le secteur des taxis comme exception per se à la liberté des prix⁶. L'idée des auteurs de la modification législative était de considérer qu'il n'existerait pas de raison objective pour exempter en tant que tel le secteur des taxis de l'empire de la liberté des prix, mais de l'exempter en tant que secteur pouvant entrer dans les prévisions de l'exception prévue par l'alinéa 2 de la loi de 2004, à savoir l'exception pour cause de déficience structurelle

³ Paragraphe 3 de l'article 2.

⁴ Paragraphe 4 de l'article 2.

⁵ Paragraphe 5 de l'article 2.

⁶ Loi du 11 mars 2008 portant modification de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence. Mémorial n°28 du 28 mars 2008, Doc. parl. N° 5683.

de ce marché. En effet, le législateur estima que la clientèle des taxis pouvait dans de nombreuses situations être considérée comme clientèle captive incapable de faire jouer la concurrence. Le Conseil, demandé en son avis par le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur de l'époque, avalisa cette théorie⁷.

2. Un projet de réforme avorté

Le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur et le ministre du Développement durable et des Infrastructures ont, à la suite de la modification de la loi de 2004, commandé une étude détaillée sur le secteur des taxis comportant une revue analytique de la structure des coûts des entreprises de taxi couplée à une proposition de réforme du secteur en tenant compte des expériences d'autres pays et de la situation particulière du Luxembourg. Il était clair que l'éventuelle adoption d'un règlement-prix dépendrait directement du régime nouveau à instaurer, puisque la réglementation du secteur a une incidence directe sur la rentabilité des entreprises du secteur. Ainsi, notamment, la loi du 18 mars 1997 portant réglementation des services de taxis, ci-après « la loi de 1997 », loi que le projet sous examen entend remplacer, instaure une compétence partagée entre l'Etat et les communes, ces dernières étant actuellement compétentes pour organiser le marché des taxis sur leur territoire en fixant notamment les emplacements pour le stationnement des voitures de taxis et, surtout, le nombre de taxis autorisés à prendre en charge des passagers sur le territoire de la commune. Si ce morcellement du marché était supprimé par une réforme législative et si donc toute entreprise de taxis recouvrait la liberté de chargement des clients à n'importe quel endroit sur le territoire national, une telle réforme serait de nature à réduire les courses à vide, entraînant de la sorte une augmentation de la rentabilité des entreprises de taxi et une diminution des tarifs, qu'ils soient imposés par règlement ou non.

S'agissant du volet prix, l'étude établit un échantillon de cinq entreprises de taxi permettant l'analyse des coûts d'exploitation de la profession. Pour le volet régulation, le consultant a régulièrement consulté, notamment par le biais d'un comité de pilotage, les deux départements ministériels impliqués, le Conseil, la Chambre des Métiers, la Fédération des patrons loueurs de taxis, l'IRU (International Road Transport Union) ainsi que des exploitants et des chauffeurs isolés.

⁷ Avis n° 2007-AV-02 du 15 novembre 2007 concernant l'application de l'article 2, alinéa 2 de la loi de 2004 au marché des services de taxis.

Les principaux enjeux identifiés ont été les suivants :

- Assurer le développement pérenne de l'offre de prestations de services de taxi ;
- Assurer la sécurité des consommateurs et un niveau minimum de qualité des prestations ;
- Stimuler la liberté entrepreneuriale et la concurrence ;
- En cas de concurrence limitée ou inexistante, assurer la protection des consommateurs en matière de tarification ;
- Encourager la rationalisation et l'efficacité du marché ;
- Encourager les pratiques susceptibles de limiter la pollution et de protéger l'environnement.

A partir des renseignements récoltés, la proposition du consultant, originale et adaptée à la situation du Luxembourg prévoyait trois catégories de voitures à louer, à savoir les voitures dites « de location », les taxis dits « privés » et les taxis dits « publics ». La principale orientation proposée par le consultant tablait sur un décloisonnement géographique du marché par la suppression du système des licences communales. Au lieu et place de l'autonomie communale en la matière, le régime nouveau proposait la création de deux types d'autorisations nationales, personnelles et incessibles, délivrées par le ministre ayant les transports dans ses attributions, à savoir les autorisations d'exploitation des taxis privés et les autorisations d'exploitation des taxis publics.

Quant à l'accès au marché, le régime nouveau devait privilégier des critères qualitatifs (honorabilité professionnelle et qualification professionnelle de l'exploitant; formation spécifique des chauffeurs de taxi et, pour les chauffeurs des taxis publics, la maîtrise d'une langue officielle; critères de qualité pour les voitures de taxis fixés à un niveau de qualité supérieur pour les taxis publics, notamment en termes d'âge et de kilométrage des voitures de manière à éviter que des épaves roulent sur la chaussée sous le sigle de taxi public) par rapport à des critères quantitatifs (les restrictions quantitatives par l'attribution limitative des licences devaient être entièrement supprimées pour les taxis privés et par étapes pour les taxis publics).

Les prix des taxis privés seraient entièrement libérés, alors que les taxis publics se verraient imposés des prix maxima.

Contrairement aux taxis privés, les taxis publics auraient le privilège d'emprunter les bandes de circulation pour bus et stationner sur les emplacements spécialement prévus pour le chargement des clients aux endroits stratégiques tels que les gares ou l'aéroport. Ils auraient en revanche l'obligation de s'affilier à une centrale d'appel gérée sous contrôle étatique. Cette affiliation à une centrale publique unique aurait été nécessaire pour garantir la transparence du marché, permettant notamment aux pouvoirs publics de calculer la rentabilité des courses et de fixer les prix en conséquence.

Toujours dans un esprit de transparence, les prix auraient dû être affichés à l'extérieur de la voiture et l'usage du taximètre, homologué par une entité indépendante du secteur, aurait été de rigueur pour les taxis qu'ils soient publics ou privés. L'indication des prix aurait dû suivre une grille dont la structure aurait été fixée par règlement grand-ducal afin de rendre les offres de prix comparables pour le consommateur. Par exception, un prix à forfait unique aurait pu être fixé par entente préalable avec le client. Le taximètre aurait cependant toujours dû être enclenché comme dans le cas d'une course ordinaire et le prix forfaitaire n'aurait en aucun cas pu être supérieur au tarif identifié par le taximètre.

3. Description de la situation actuelle du secteur des taxis

L'analyse la situation du secteur des taxis telle qu'elle se présente actuellement permet d'apprécier la nécessité urgente d'une réforme.

Le fonctionnement actuel du marché est sous-optimal, ce qui se manifeste tant par les nombreuses tensions sur le marché que par l'apparition récente de concepts alternatifs au taxi classique.

Se pose tout d'abord la question du prix. Alors que le règlement grand-ducal du 9 juillet 2004 fixe les prix maxima qui devraient être appliqués par les exploitants de taxi, il est bien établi que ces tarifs ne sont plus appliqués depuis quelques années (voir supra). Il est dès lors incorrect de dire que le projet de loi sous examen amènerait la libéralisation des prix. Le secteur se trouve de fait depuis 2004 dans une situation de liberté de prix. Actuellement, les tarifs se situent entre 30 à 50% au-dessus du niveau de prix fixé à l'époque⁸. Le règlement grand-ducal de 2004 prévoyait d'ailleurs deux types de tarifs : le tarif 1, tarif pour des voyages aller-retour, et le tarif 2, le double du tarif 1, pour des voyages aller simple. Plusieurs expériences pratiques ont relevé que souvent le tarif 2 est facturé bien que le voyage ait été un voyage aller-retour. Il est à craindre que cette tarification qui favorise les arnaques est perpétuée si le législateur n'impose pas une grille de tarification en imposant un tarif par kilomètre sans faire de différence entre un voyage aller-retour (qui en fait sont très rares) et un voyage aller. De toute manière un prix kilométrique double en cas de course simple ne se justifie plus dans un système où les zones géographiques sont supprimées et où le taxi n'est pas obligé de retourner à son point de départ sans charger un client.

Le flou réglementaire actuel a mené à l'apparition de concepts alternatifs à celui des taxis classiques. Des services de taxis offrant des courses à des structures de prix différentes à la structure réglementée (p.ex. l'utilisation de prix forfaitaires) ou encore à des prix au

⁸ Estimation sur base d'un échantillon de prix pratiqués par un nombre représentatif d'exploitant de taxis.

kilomètre inférieurs aux prix des taxis classiques se sont établis sur le marché durant ces dernières années. On peut notamment citer les services de « *Yellow Cab* », « *Mon Taxi* » ou encore « *Webtaxi* ».

Si l'on considère les services de taxi comme faisant partie d'un marché global de mobilité et transport de personnes sur commande, on peut observer que des services similaires se sont développés ces dernières années. On trouve un bon nombre de services de bus à la demande, souvent gérés par des communes ou des regroupements de communes. Des exemples sont le « *Night Rider* », le « *Bummelbus* », le « *Call a Bus* » ou encore le « *Novabus* ». Ces services ciblent en général une clientèle bien définie et ne pourront ainsi pas forcément être utilisés par toute la population. Ces services ne sont pas toujours disponibles 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, mais pendant des plages de temps bien définies, notamment le weekend en soirée, ou seulement pendant la journée. Néanmoins, pour des situations spécifiques, ces services de bus à la demande représentent une alternative parfaitement pertinente au taxi classique, alternative dont l'apparition trouve peut-être son origine dans la perception très répandue d'un service taxi relativement cher. Si les contraintes réglementaires disparaissaient, le taxi pourrait redevenir meilleur marché et retrouver son attractivité par rapport à ces nouveaux concepts pré-décrits.

La deuxième anomalie du secteur concerne l'utilisation des licences d'exploitations. L'octroi des autorisations d'exploitation revient actuellement aux communes qui peuvent donc fixer le nombre maximal de licences mises sur le marché. Alors que les licences sont en principe incessibles, c'est devenu un secret de polichinelle que ces licences, d'une part, font l'objet de locations très onéreuses entre exploitants de taxis et d'autre part sont acquises par quelques grands groupes présents sur le marché. Il n'est pas exclu que ces licences ne sont pas toujours utilisées et servent davantage à verrouiller le marché pour empêcher l'arrivée de concurrents.

Cette limitation d'accès au marché crée bien évidemment de nombreuses tensions sur le marché ainsi que l'apparition de taxis « illégaux » qui, à défaut de sanctions adéquates, arrivent à subsister sur le marché, induire le consommateur en erreur et en général à désorganiser le marché. Nombreux sont en effet les « taxis » qui détiennent certes une autorisation de commerce, mais ne sont pas en possession d'une licence communale. Ces « taxis » sont souvent stationnés sur des emplacements non réservés, mais à proximité des stationnements prévus pour les taxis légaux. On peut citer deux exemples :

- A la Gare Centrale, il existe un emplacement officiel localisé à droite de l'entrée principale de la gare. Néanmoins, on peut régulièrement observer des « taxis » de l'autre côté du parvis de la gare. Ces taxis sont certes équipés de l'enseigne lumineuse et du disque-taxi, mais ne comportent pas de plaquette-licence. Or, un client potentiel ne sait pas forcément différencier entre les taxis légaux et les taxis sans licence d'exploitation, puisqu'il se fie en premier lieu à l'enseigne lumineuse. Il va de soi que cette situation a

engendré une désorganisation du marché et les taxis officiels se voient souvent privés de clients au profit des taxis sans licence.

D'ailleurs, on peut trouver un communiqué officiel de la part des CFL, qui souhaite informer leurs clients sur cette pratique illégale. Le communiqué peut être consulté sous : <http://www.cfl.lu/espaces/voyageurs/fr/Documents/Actualites/taxisgareluxembourg2.pdf>

- Dans la Ville-Haute, on trouve régulièrement des taxis sans licence stationnés devant la Poste, rue Aldringen, alors que l'emplacement officiel se trouve rue Notre-Dame.

Ces problèmes et tensions sur le marché montrent que le secteur du taxi a clairement besoin d'un profond assainissement. C'est précisément ce que devrait apporter une réforme de la loi, couplée à une réelle volonté de mettre en œuvre les mécanismes de contrôle et de sanctions nécessaires.

4. Le marché des taxis, un marché caractérisé par une concurrence imparfaite

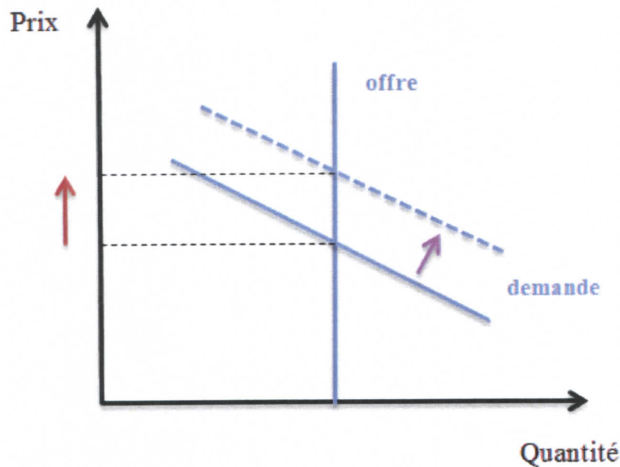
Le projet de loi sous examen prévoit une double limitation, quantitative et territoriale, du marché des taxis (au niveau du nombre total de licences qui est limité à 493 et au niveau de la division du marché en six zones géographiques). Cette limitation de l'offre couplée à une libéralisation des prix telle que proclamée s'avère problématique.

En effet, la théorie économique présage que sous cette constellation, le risque d'une augmentation des prix est particulièrement élevé. Dans une économie ouverte et concurrentielle, le prix se détermine par un équilibre entre l'offre et la demande. Ainsi une augmentation de la demande sur le marché pourra être ajustée par une augmentation correspondante de l'offre avec comme conséquence une augmentation de la production, ou, dans le cas présent, des services prestés à des prix inchangés, avec à la clé une augmentation de l'emploi dans le secteur.

Par contre, si l'offre est fixée, toute augmentation de la demande se traduira inévitablement par une augmentation du prix d'équilibre. Un ajustement spontané et naturel du marché – un accroissement proportionnel de l'offre – n'est plus possible. Cette hausse de prix reviendra en intégralité aux exploitants de taxi qui verront leur profit augmenter au détriment des consommateurs.

Il en est de même si un marché sous un régime de restriction quantitative de l'offre passe d'un régime à prix fixes vers un régime à prix libres et que les prix avaient été fixés à un niveau en-dessous de celui qui égalise la demande et l'offre. Il en résultera une

augmentation des prix à production égale, à l'instar d'un scénario probable dans le secteur des auto-écoles après la libéralisation des prix.



Le garant de prix justes pour le consommateur serait un marché dans lequel tant l'offre que la demande est libre, c'est-à-dire sans restrictions quantitatives, ou alors un marché dont le prix est régulé.

La littérature économique est toutefois très sceptique à la mise en place d'une régulation quantitative, principalement en raison du risque très probable d'une augmentation des prix ou du temps d'attente. Si le nombre des licences est trop bas, l'insuffisance de l'offre fait augmenter les prix ou les temps d'attente. Si par contre le nombre de licences est trop élevé, il n'a pas d'impact sur le marché et n'est donc pas nécessaire. Voilà pourquoi on ne trouve que très peu d'exemples empiriques de villes qui ont introduit une limitation quantitative tout en gardant les prix libres.

Le seul moyen de lutter contre l'augmentation des prix suite à une régulation quantitative du nombre de taxis est d'introduire ou de maintenir des prix régulés, avec le risque d'une offre (nombre de taxis, nombre d'heures prestées) insuffisante si le nombre de licences ou le niveau des prix régulés sont trop bas. Plus nombreux sont en effet les pays qui ont procédé à une dérégulation des quantités accompagnée d'un maintien d'une régulation des prix (voir section 5 ci-dessus).

L'interdiction de prendre en charge des clients en dehors de la zone d'attribution soulève des problèmes d'efficacité économique, et devient absurde lorsque les courses de taxis commandées par voies électronique, téléphonique ou écrite peuvent y déroger comme c'est prévu par le projet de loi. En effet, l'efficacité économique dans le secteur des taxis revient à réduire le plus possible les courses de taxis menées à vide et en réduisant au maximum le temps d'attente. Si un client prend un taxi à Luxembourg-Ville afin de se

rendre au sud du pays, le chauffeur de taxis doit retourner en ville en course vide, puisqu'il lui est refusé de charger un client au sud du pays. La probabilité qu'il y ait une demande écrite exactement pour ce trajet et à ce moment est très peu élevée. Tout aussi probable est l'hypothèse qu'un taxi honore une demande par voie téléphonique d'un client situé sur le territoire d'une zone dans laquelle le taxi n'a pas de licence. C'est alors pour se rendre chez ce client que le taxi doit effectuer une course à vide, en raison de la faible probabilité de trouver un autre voyageur qui, au moment précis de la demande du 1^{er} client, souhaite effectuer exactement ce voyage vers le client que le taxi ira chercher hors de sa zone.

L'exploitant de taxi doit supporter les coûts financiers de cette course à vide et la rajoutera soit directement au prix facturé au client soit l'amortira en augmentant le niveau général des prix. Si certains acteurs du secteur se prononcent en faveur d'une régionalisation des licences, c'est parce que, grâce à la restriction de l'accès au marché, ils sont en mesure de faire répercuter ces coûts évitables aux clients, et d'autant plus facilement si les prix ne sont pas plafonnés.

Ce système de zones désavantage par ailleurs très fortement les petits exploitants qui prennent eux-mêmes le volant ou qui engagent encore quelques membres de la famille. En effet, les courses à vide peuvent encore être en partie absorbées par les compagnies qui font rouler un nombre élevé de taxis, puisque leur centrale d'appel privée permet d'envoyer pour chaque course la voiture qui est placée à l'endroit le plus proche du client. Le petit exploitant indépendant ne combattra pas à armes égales dans un tel système. Et pourtant, c'est ce type d'exercice libre du métier qui, contrairement à la situation au Luxembourg, remporte un vif succès dans d'autres villes en y animant le marché.

L'exposé des motifs mentionne que la Fédération des loueurs de taxis craindrait une «*désorganisation générale dans la prestation des services de taxis*» et la «*désertification des zones moins peuplées* ». Or, de l'avis du Conseil, une telle crainte ne repose ni sur les expériences faites dans d'autres endroits, ni ne tient compte de la réalité actuelle. Si une demande existe en un endroit spécifique, elle sera satisfaite par un prestataire qui a accès au marché. Si par contre il n'existe pas de demande, il n'est pas nécessaire d'émettre des licences.

Il y a cependant consentement sur la régulation de la qualité qui est souhaitable en raison de l'existence d'asymétrie d'informations sur le marché (le client ne détient pas d'informations sur la qualité du véhicule et celle du chauffeur) et qui peut ainsi empêcher une diminution évitable de la demande.

Il ressort encore de l'avant-projet de règlement grand-ducal que le nombre maximal de licences attribuables sous le nouveau système restera identique à celui existant sous le

système actuel. Si les licences actuelles sont transférées, de même que les inscriptions sur les listes d'attentes, et que les licences sont incessibles, l'accès au marché pour une nouvelle entreprise devient impossible. Une des conséquences actuelles de cette faille dans l'accès au marché est l'apparition de taxis illégaux, tel que décrit supra.

Un autre aspect du problème de l'accès au marché découle de la structure du marché dominé par quelques grands groupes. Si les grandes entreprises font une demande pour un grand nombre de licences, un exploitant individuel aura très peu de chance d'en obtenir. Sur le marché, la concurrence sur les prix ne se fera alors non pas entre un nombre important d'exploitants de taxi mais seulement entre les quelques grands groupes. Malgré un nombre total de 493 licences, le marché sera alors un marché oligopolistique avec en conséquence des prix au-dessus du niveau concurrentiel. De plus, ces grands groupes sont ceux qui pourraient avoir une motivation à verrouiller le marché, maintenir leur part de marché et ainsi acquérir des licences sans l'intention de les utiliser toutes.

L'exposé des motifs du projet de loi reste muet sur les raisons du rationnement des licences. Certains acteurs du secteur, en l'occurrence les représentants des grandes entreprises de taxis, argumentent qu'une ouverture du marché détruirait leurs marges et se traduirait par une diminution de la qualité des services offerts. Il est à ce stade rappelé que la politique de la concurrence repose sur le principe que ce n'est que par le jeu de la concurrence que le consommateur disposera des meilleurs services aux meilleurs prix, n'en déplaise à certains groupes de pression sectorielles.

5. Les expériences à l'étranger

En dépit de réformes majeures au cours des dernières années, le secteur des taxis demeure très réglementé en Europe. Cette réglementation pesante perdure malgré une opinion majoritairement favorable à la libéralisation du secteur parmi les économistes et malgré les avantages concrets apportés aux consommateurs dans les pays ayant entrepris une certaine libéralisation du secteur du taxi. Il faut aussi relever que toute réforme dans ce secteur très particulier peut induire des conséquences en termes de comportement des acteurs sur le marché qui ne sont pas toujours prévisibles. Elles s'accompagnent également très souvent de mouvements de mécontentement de la part des entreprises ou des consommateurs. C'est la raison pour laquelle une certaine fébrilité dans les efforts de réforme est compréhensible. Nombre de réformes plus radicales nécessitent d'ailleurs parfois un ajustement subséquent pour rectifier les effets non prévus par la réforme.

Certains pays ont adopté un régime double, où les taxis classiques sont concurrencés par des « voitures de location avec chauffeur », moins réglementées et, en général, sans tarif fixe.

France

Il existe à côté des taxis classiques le régime de voitures de location, les « voitures de tourisme avec chauffeur ».

Pour les taxis, les tarifs sont fixés par les préfetures qui arrêtent des tarifs départementaux divers - prise en charge forfaitaire, tarifs par kilomètre et par minute, en fonction de différentes plages horaires et possibilité de surcharges diverses.

Les licences d'exploitation sont limitées et émises par les préfetures et certaines communes. Elles sont cessibles, ce qui leur confère une valeur marchande pouvant atteindre, à ce qu'il paraît, 300.000 euros en fonction de la région. L'augmentation du nombre de licences est ainsi politiquement difficile. Le marché est perçu comme hermétique, la qualité de service et la disponibilité insatisfaisantes.

Les obligations qualitatives se résument essentiellement à une formation obligatoire et un contrôle annuel des véhicules.

Les voitures de location avec chauffeur facturent des tarifs libres, mais sont également soumises à des restrictions quantitatives quant à l'accès au marché. La relation entre conducteurs de voitures de location et conducteurs de taxi est apparemment souvent conflictuelle.

Allemagne

Les taxis sont soumis à un régime très régulé avec tarifs communaux fixes (mais très variables selon les communes) et licences communales limitées et cessibles. Certaines grandes villes ont libéralisé l'accès. Les obligations qualitatives sont perçues comme plutôt élevées, mais ne sont pas toujours respectées. Il n'existe pas toujours une obligation de tête de file.

Un tiers du marché est dans les mains des voitures de location, non-régulées au niveau des tarifs et de l'accès, sauf pour les obligations qualitatives de formation et d'aptitude des conducteurs, identiques à celles s'appliquant aux taxis.

Belgique

Les tarifs et les modalités qualitatives d'accès sont fixés par les régions, les licences, non-cessibles, sont émises en nombre limité par les communes. Le régime est cloisonné et segmenté, proche de celui du Luxembourg. Il existe également un régime de voitures de location aux tarifs libres et sans restrictions à l'accès.

Pays-Bas

Les Pays-Bas connaissent un régime de tarifs maxima, mais certaines zones ont été déréglementées. Depuis la réforme du secteur (en 2000), l'accès au marché n'est plus limité, uniquement lié à l'achat d'une licence nationale à un prix modique.

Avant la réforme, le marché était fortement réglementé, surtout par le contingentement régional des licences. Les tarifs ont légèrement augmenté après la réforme, mais la disponibilité des taxis s'est nettement améliorée. Alors que la distance moyenne et le revenu moyen par voyage ont augmenté, et le nombre de déplacements par taxi a diminué.

Des révisions de la réglementation incluaient l'introduction d'un examen obligatoire pour les conducteurs, la suppression de l'obligation de la tête de file dans les stations de taxis et une obligation d'affichage des prix.

Irlande

Les tarifs sont plafonnés par des tarifs maxima et révisés tous les deux ans. L'accès au marché n'est pas limité, mais lié à l'achat d'une licence nationale à un prix élevé. Les obligations qualitatives que doivent remplir conducteurs et véhicules étaient initialement faibles, mais ont été resserrées par la suite.

La libéralisation de l'accès a été la suite d'une décision de la *High Court* d'Irlande jugeant que la valeur des licences provenait d'une restriction à la liberté d'entreprise. Cette décision a conduit à une augmentation substantielle de l'offre (taxis en circulation) et une diminution du temps d'attente, mais une baisse de la qualité de service. Le nombre des taxis a été multiplié par 2 à 3 à Dublin. La part des courses effectuées après des temps d'attente inférieurs à 5 minutes est passée de 30% à 60% après la réforme.

La libéralisation a fait fortement baisser la valeur marchande des licences. Bien entendu, ce problème ne se poserait pas à Luxembourg du fait que les licences ne sont pas cessibles et n'ont donc pas de valeur marchande.

Suède

Le secteur est soumis à un régime de tarifs libres, sauf aux aéroports, sans restrictions à l'accès. Les exigences qualitatives adressées à l'exploitant et au conducteur sont plutôt élevées en termes de formation.

Depuis la libéralisation en 1990 du secteur des taxis en Suède, les prix des courses de taxi ont augmenté deux fois plus que l'indice des prix à la consommation. Une interprétation d'un tel phénomène n'est pas aisée, puisqu'il est possible que les tarifs régulés aient été trop bas au départ compte tenu du jeu de l'offre et de la demande. Il ne peut être exclu,

d'un autre côté, que dans certains cas, les clients des taxis ne soient pas en mesure de comparer les offres ou à négocier les prix (cas d'une clientèle « captive »). Il semblerait que les prix seraient plutôt élevés dans le cas de taxis hélés et dans des endroits ruraux par manque de concurrence.

La dérégulation aurait toutefois apporté une amélioration de la qualité de service et une augmentation du nombre de prestataires. Le secteur est très atomisé, puisque, en moyenne nationale, chaque exploitant exploite 1,7 taxis. 90% des exploitants sont affiliés à des centres d'appels privés.

Suisse

La réglementation du secteur revient aux cantons ou, dans certains cas, aux communes, ce qui entraîne une grande diversité de régimes. Alors que, à titre d'exemple, Genève connaît un régime triple de taxis publics, taxis privés et limousines avec des niveaux de réglementation différents, Bâle combine l'accès libre aux tarifs maxima et Berne l'accès libre et les tarifs libres.

Les obligations qualitatives sont en revanche élevées dans tous les endroits.

En pratique, les différences de prix ne seraient pas importantes entre les grandes villes, mais il existe une certaine variabilité au niveau des prix et une certaine diversification de l'offre dans les endroits dérégulés. Par exemple, les conducteurs indépendants et ceux utilisant de petites voitures sont en mesure d'offrir des prix plus bas.

Tableau récapitulatif

Pays	Restrictions quantitatives à l'accès		Régulation des prix	Obligations qualitatives (2)	Existence d'un régime parallèle dérégulé (1)
	nationales	régionales ou locales			
France		oui	fixes	oui	oui
Allemagne		oui	fixes	oui	oui
Belgique		oui	plafonnés	oui	oui
Pays-Bas	non	non	plafonnés	oui	oui
Irlande	non	non	plafonnés	oui	oui
Suède	non	non	libres	oui	non
Suisse	selon cantons ou communes				oui

(1) Typiquement: "voitures de location avec chauffeur" ;

(2) Typiquement : formation et honorabilité de l'exploitant et du conducteur, équipement des voitures ;

Les conclusions au niveau des pratiques dans les pays étrangers sont les suivantes :

- aucun pays de cet échantillon ne combine l'accès limité à la liberté des prix ;
- les pays ayant libéralisé l'accès ne sont pas revenus sur cette décision, qui conduit à une augmentation de l'offre ;
- tous les pays avec une régulation stricte ont également un régime parallèle dérégulé de voitures de location avec chauffeur ;
- la libéralisation des prix entraîne souvent des évolutions divergentes des tarifs, en fonction des situations concurrentielles concrètes ;
- Les clients, de façon générale, ne sembleraient pas négocier très souvent les prix libres et continuent à prendre le taxi en tête de file.

Par ailleurs, tous les pays de l'échantillon ont instauré au moins des obligations qualitatives plus ou moins strictes. L'étude du consultant externe commandée par le gouvernement précédent arrive à la conclusion que ce type de réglementation ne constitue pas une menace préoccupante en termes d'accès au marché et du niveau de concurrence à l'intérieur du secteur. Elle est même nécessaire si l'objectif politique est d'éviter une baisse de la qualité de service – en termes de propreté du véhicule, connaissances du conducteur etc.

6. Commentaire article par article

Le commentaire des articles se réfère au texte du projet de loi amendé. Ces amendements, certes nombreux, n'infléchissent pas fondamentalement l'orientation générale de la réforme proposée par le gouvernement précédent.

Fidèle à sa vocation, le Conseil se borne à n'analyser que les dispositions qui, à ses yeux, ont trait au fonctionnement concurrentiel du marché.

Article 1^{er}

a) La définition du terme « taxi » telle qu'elle est prévue dans le présent projet de loi n'est pas bien délimitée par rapport aux limousines ou aux services de voiture de location. Ces derniers ne sont plus visés par le texte. Afin d'éviter toute confusion avec ces termes, il conviendrait de préciser la définition du terme « taxi ». Le Conseil s'interroge sur les raisons de l'absence de réglementation des voitures de location.

Article 2

(2) Cet article semble comporter une contradiction par rapport à la notion de tête de file. Alors que la deuxième phrase confirme l'abolition du principe de tête de file pour le client, l'expression « *la prise en charge des clients se fait d'après le système de la tête de file* », semble contredire cela. Si cette dernière expression veut en fait dire que les conducteurs de taxis doivent placer et avancer leur taxi dans l'ordre d'arrivée sur l'emplacement réservé, ceci pourrait être précisé dans le sens de l'article 6 a. de l'avant-projet de règlement grand-ducal.

Le Conseil est très réservé sur l'abolition du système de tête de file obligatoire. Elle n'est qu'un semblant de libéralisation alors que l'on voit mal en pratique les voyageurs discuter prix et conditions de la course avec différentes voitures stationnées dans la file, ce qui est confirmé par les expériences dans d'autres pays. Elle risque également d'être source de troubles à l'ordre public.

(3) Alors que l'article 7(3) interdit au conducteur de taxi de charger un client en cours de route en dehors du territoire de la zone pour laquelle il détient une licence, une référence à cet article pourrait être insérée à l'article 2(3).

Article 3 – Article 6

Les articles 3 à 6 introduisent les conditions à remplir en vue de l'obtention d'une licence d'exploitation.

Pour obtenir cette licence, les personnes physiques ou morales doivent satisfaire aux exigences d'honorabilité et de capacité professionnelles prévues en matière de droit d'établissement, comme c'est le cas actuellement, et satisfaire aux exigences d'honorabilité et de capacité professionnelle spécifiées aux articles 4 et 5 dudit projet de loi. Le commentaire des articles du projet de loi précise que cette vérification approfondie est nécessaire en vue de garantir et favoriser un certain niveau de qualité des prestations fournies.

Or, à ce titre, il a lieu de relever que la loi d'établissement de 2011 donne une définition assez générale de l'honorabilité professionnelle. Ainsi, constitue un manquement privant une personne de son honorabilité professionnelle « *tout comportement ou agissement qui affecte si gravement son intégrité professionnelle qu'on ne peut tolérer, dans l'intérêt des acteurs économiques concernés, qu'il exerce ou continue à exercer l'activité autorisée ou à autoriser* ».

Préciser les exigences d'honorabilité et de capacité professionnelle de l'exploitant de taxi via la loi revient en fait à exiger du requérant de parcourir à nouveau la procédure d'accès à la profession, alors que les exigences sont déjà couvertes par les dispositions prévues

dans la loi du 22 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industrie ainsi qu'à certaines professions libérales, soit une procédure d'autorisation que le futur exploitant de taxi se devait déjà de parcourir en amont de la demande en vue de l'obtention de la licence d'exploitation d'un taxi. Le Conseil de concurrence signale que la procédure envisagée fera double emploi avec celle déjà en place au niveau de loi d'établissement.

Le Conseil propose à ce que le secteur des taxis ne soit plus soumis qu'à l'agrément unique prévu par la loi sous rubrique et qu'il soit dispensé de la procédure devant le ministre qui a les classes moyennes dans ses attributions. Alternativement, le département des Classes moyennes pourrait être l'autorité compétente pour également vérifier les conditions d'accès à la profession d'exploitant de services de taxis. Outre l'argument de simplification administrative, une réécriture du texte en ce sens s'avèrerait aussi plus cohérent.

Au-delà du double emploi manifeste, cette procédure redondante entraînera des interprétations conflictuelles entre les deux bases légales en ce qui concerne l'évaluation tant de la qualification que de l'honorabilité professionnelles

Article 7

(1) La deuxième phrase est superflète.

(3) L'interdiction de prendre des passagers en cours de route en dehors de la zone d'attribution (sauf demande préalable et sous forme spécifique) aura comme conséquence d'augmenter le nombre de courses à vide. Ceci représente un coût pour l'exploitant de taxi qui sera probablement répercuté – du moins en partie – au consommateur sous la forme de tarifs plus élevés. Cette interdiction s'oppose donc aux objectifs voulus par le projet de loi, à savoir une minimisation des courses à vide.

Article 8

Voir remarques générales

Articles 9 à 14

Il ressort du chapitre IV du projet de loi que les exigences qualitatives imposées au conducteur sont supérieures par rapport au régime actuel. Le Conseil estime que ceci est un développement positif : en cas de libéralisation tarifaire, le critère de qualité devient d'autant plus important. Néanmoins, quelques remarques s'imposent à ce sujet :

Article 9

(2) c) Le Conseil se demande comment les « *qualités physiques, intellectuelles et morales nécessaires pour la conduite d'un taxi* » seront contrôlées. On peut considérer que toute

personne ayant acquis le permis de conduire nécessaire à la conduite d'un taxi possède ces qualités.

Article 13

Il semble y avoir une contradiction entre l'article 13(1), qui affirme que la carte de conducteur est incessible, et la deuxième phrase de l'article 13(2) qui prévoit qu'en cas de cession de la carte à un tiers, celle-ci perd sa validité.

Article 14

(2) Concernant le devoir du conducteur de délivrer un reçu à leurs clients (voir article 6 b. de l'avant-projet de règlement grand-ducal), le Conseil estime que cette obligation devrait se trouver directement dans la loi. En effet, dans un souci de permettre au consommateur de comparer les différents services de taxis et de faire son choix dans un environnement transparent, l'obligation d'impression d'un ticket avec le détail de la course de taxi est un élément essentiel.

Article 17 et article 30

Les modalités d'affichage des tarifs sont d'une importance cruciale afin de permettre la comparaison des différents prix par le consommateur.

Les points c) et d) de l'article 19 de l'avant-projet de règlement grand-ducal pourraient être insérés au Code de la consommation. Etant d'une importance cruciale, ces dispositions devraient être élevées au rang d'une disposition législative.

De plus, une comparaison de tarifs pour le consommateur n'est uniquement possible à partir du moment où l'on fixe un schéma de structure de prix que tous les exploitants de taxi doivent suivre. Le Conseil ne comprend pas pourquoi le projet de règlement grand-ducal ne suit pas l'habilitation proposée par l'article 17 et insiste que le règlement grand-ducal définisse les paramètres de prix. Ainsi, par exemple, le règlement devrait prévoir soit que tous les taxis prévoient un tarif de prise en charge ou alors que tous les taxis prévoient un tarif « prix-minimum par course ». Dans ce dernier cas, le pouvoir exécutif devrait préciser la distance de la course pour laquelle le prix minimum s'applique. Ces indications sont cruciales pour permettre au consommateur de comparer plus facilement les différentes offres de prix et d'effectuer un choix éclairé.

Article 19

Le Conseil approuve que la gestion des réclamations soit confiée à la Communauté des Transports.

Articles 23 à 26

Le Conseil approuve les sanctions sévères en cas de non-respect des obligations définies par la loi. Il se prononce également pour un contrôle efficace du respect de ces obligations, faute de quoi l'assainissement du marché ne constitue qu'un vœu pieux. Déjà à l'heure actuelle, il y a des obligations légales qui ne sont pas respectées par certains professionnels du secteur sans qu'il n'y ait semble-t-il un réel contrôle de la part des autorités. Le Conseil se pose la question si un tel contrôle ne devrait pas être exercé par des fonctionnaires du Département des Transports du Ministère du Développement durable et des Infrastructures et/ou les fonctionnaires chargés de veiller au respect de l'application de certaines dispositions du Code de la consommation. Ces fonctionnaires devraient dans ce cas obtenir la qualité d'officier de police judiciaire.

Article 29

Sans se prononcer sur l'opportunité de cette disposition, le Conseil relève qu'un élargissement du cadre devrait au moins permettre au Département « Transport » du Ministère compétent d'effectuer le contrôle du respect de la loi.

7. Conclusions

Le secteur des taxis est d'une grande importance en ce qu'il constitue une offre complémentaire au marché des transports des personnes et en ce qu'il peut affecter l'image de marque du pays.

Dans tous les pays du monde, la réglementation mais aussi la déréglementation du secteur, est source de difficultés. Cela vient du fait que pour certains types de courses, la concurrence sur ce marché est imparfaite en raison du fait que le client demeure captif dans de nombreuses situations (quand le taxi est hélé dans la rue, au sortir d'une gare ou d'un aéroport). Très souvent, prendre le taxi est un geste impulsif et spontané du consommateur qui en général ne planifie pas la course à l'avance en comparant les différentes offres.

Au Luxembourg, où l'on se plaint généralement d'un niveau de prix prétendument excessif, la situation a empiré depuis 2004. A partir d'une erreur législative, le secteur a glissé dans un régime de liberté des prix avec néanmoins une offre artificiellement limitée. On a vu qu'une offre limitée couplée à un régime de prix libérés est hérétique du point de vue de la théorie économique. C'est la raison pour laquelle le projet de loi qui perpétue une offre limitée ne va pas induire une diminution des prix. Pire, la pérennisation du régime des zones géographiques grèvera la rentabilité des entreprises et renchérra les courses.

Le secteur des taxis appelle une réelle transparence du marché, faute de quoi le consommateur, dans les situations où il n'est pas captif, ne pourra faire jouer la concurrence comme souhaité par les auteurs du projet. Cette transparence peut être amenée par une indication des prix exemplaire ainsi que par la structuration imposée des tarifs affichés, par la mise en place d'une centrale d'appel publique unique à laquelle les taxis seraient obligatoirement reliés, de manière à ce que les autorités publiques soient en mesure de faire les ajustements réglementaires nécessaires en connaissance de cause.

Dans le même temps, les règles nouvelles, quelles qu'elles soient, doivent être scrupuleusement respectées. Un contrôle strict du respect de la réglementation avec des sanctions effectives pour les personnes en situation irrégulière est un prérequis pour le succès de toute réforme de ce secteur.

Le Conseil se prononce enfin en faveur d'une dynamisation de l'offre par l'abandon direct ou par étapes des licences afin de faire une place à ceux qui désirent entrer sur le marché. Le projet sous examen perpétue la structure actuelle du marché en avantageant les entreprises en place au détriment des nouveaux entrants.

Ainsi délibéré et avisé en date du 12 mai 2014.



Pierre Rauchs

Président



Marc Feyereisen

Conseiller



Jean-Claude Weidert

Conseiller



Mattia Melloni

Conseiller