

Numéro du rôle : 2573
Arrêt n° 25/2004 du 11 février 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et L. Lavrysen, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 111.982 du 28 octobre 2002 en cause de la Région wallonne contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 22 novembre 2002, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis en tant qu'il permettrait au ministre des Affaires économiques (du Gouvernement fédéral) de délimiter, étendre ou modifier des périmètres tarifaires à l'intérieur desquels le retour d'un taxi à son lieu de stationnement n'est pas porté en compte au client, est-il contraire aux règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale et les Régions et spécialement aux articles 39 de la Constitution et 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 en tant que ces dispositions réservent aux Régions la compétence de régler la politique tarifaire en matière de services de taxis ? »

Le Gouvernement wallon, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit des mémoires et des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 17 septembre 2003 :

- ont comparu :

. Me M. Kaiser *loco* Me M. Nihoul, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me S. Lust, avocat au barreau de Bruges, *loco* Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me S. Leroy *loco* Me D. Gérard, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Par deux requêtes qui ont été jointes, la Région wallonne demande l'annulation de deux arrêtés ministériels : l'un, du 1er avril 1998, modifiant l'arrêté ministériel du 25 juin 1975 fixant les périmètres pour le transport par taxis; l'autre, du 28 juin 1999, fixant les prix maxima pour le transport par taxis. Se fondant essentiellement sur l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui attribue compétence aux régions en ce qui concerne les services de taxis, elle estime que le ministre fédéral des Affaires économiques a exercé, en prenant les arrêtés attaqués, une compétence qui appartient aux régions, sans qu'il puisse invoquer la compétence que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, attribue à l'autorité fédérale pour la

politique des prix et des revenus. A la demande de la partie requérante, le Conseil d'Etat, par son arrêt n° 111.982 du 28 octobre 2002, pose à la Cour la question précitée.

III. *En droit*

- A -

Position du Gouvernement wallon

A.1.1. A titre principal, le Gouvernement wallon, se fondant sur les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, et rappelant les arrêts de la Cour n^{os} 36/95, 41/95 et 2/97, souligne que le législateur a attribué aux régions le transport en commun urbain et vicinal en tant que bloc de compétences général comprenant notamment les services de taxis et que cette compétence implique celle de fixer les tarifs et les réductions tarifaires, ce que la Cour a admis par son arrêt n° 56/96.

A.1.2. Le Gouvernement wallon conteste que l'autorité fédérale puisse se fonder, en l'espèce, sur sa compétence en matière de politique des prix. Il analyse la portée de l'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis, qui n'a pas pour objet de fixer un prix mais de prévoir un instrument appelé « périmètre », à l'intérieur duquel le retour du taxi à son lieu de stationnement ne serait pas porté en compte au client. Invoquant les arrêts de la Cour n^{os} 42/97, 36/98 et 40/99, il conclut que l'autorité fédérale ne peut, au nom de sa compétence en matière de prix, faire obstacle à l'exercice d'une compétence exclusive des régions. La fixation des périmètres fait partie de la compétence régionale en matière de fixation des tarifs applicables aux services de taxis. Cette fixation des périmètres ne pourrait être considérée comme un élément de la politique générale des prix alors que ce n'est pas le cas de la fixation des tarifs eux-mêmes. La compétence fédérale doit d'ailleurs s'interpréter de manière restrictive, puisqu'il s'agit d'une exception à la compétence économique de principe des régions.

A.1.3. Le Gouvernement wallon estime qu'il n'est pas pertinent d'invoquer l'avis du Conseil d'Etat rendu au sujet de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis (avis L. 23.417/2), qui a incité celle-ci à ne pas modifier l'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 : la Région de Bruxelles-Capitale, qui a repris l'exercice des compétences de l'agglomération bruxelloise, fixe l'ensemble des tarifs, tandis qu'en Région wallonne, ceux-ci sont fixés, au départ, par les communes.

A.1.4. A titre subsidiaire, après avoir contesté la pertinence de l'avis précité de la section de législation du Conseil d'Etat, le Gouvernement wallon fait valoir que, si même cet avis n'était pas remis en cause, il faudrait constater que l'existence même des périmètres et leur signification en matière de tarifs sont liées à la compétence fédérale mais que leur délimitation relève des règles tarifaires, n'a pas d'incidence sur l'unité économique et monétaire et échappe à la compétence fédérale au profit des régions.

A.1.5. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon précise que l'un des éléments fondamentaux sur lesquels s'appuie sa thèse au principal est le fait que le maintien à l'autorité fédérale de la compétence litigieuse viderait complètement de sa substance la possibilité pour les régions de mener une réelle politique de mobilité s'appuyant sur le transport par taxi, car la mise en place d'une politique tarifaire cohérente implique nécessairement la fixation par les régions des périmètres où des tarifs spécifiques sont appliqués, et la fixation des périmètres est un instrument fondamental qui permet de garantir l'équilibre économique du secteur concerné.

A.1.6. Le Gouvernement wallon considère que la compétence de délimiter, étendre ou modifier des périmètres tarifaires à l'intérieur desquels le retour d'un taxi à son lieu de stationnement n'est pas porté en compte ne peut être considérée comme une mesure d'ordre général permettant à l'autorité fédérale de réglementer le niveau des prix. Il ajoute par ailleurs que, même si c'était le cas, il n'est pas démontré que la compétence en cause poursuit un objectif lié au maintien de l'union économique et monétaire et à l'équilibre économique entre les régions, et qu'en tout état de cause, cette compétence est marginale dans le cadre de la politique fédérale de fixation des prix et des revenus.

Position du Gouvernement flamand

A.2.1. Après avoir analysé le contenu de l'arrêté ministériel du 25 juin 1975 « fixant les périmètres pour le transport par taxis » et la portée du système du périmètre, le Gouvernement flamand considère que, en vertu de l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par celles du 8 août 1988 et du 16 juillet 1993, l'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 doit se lire comme accordant aux Gouvernements de région la compétence que son texte initial attribuait au ministre des Affaires économiques. Il se fonde sur une abondante jurisprudence de la Cour, notamment ses arrêts n^{os} 85, 38/95 et 2/2003.

A.2.2. Le Gouvernement flamand considère que le système du périmètre ne peut en rien être considéré comme une mesure qui entrave la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ou qui limite la liberté de commerce et d'industrie ou qui porterait atteinte à l'union économique et monétaire belge. Il invoque les arrêts de la Cour n^{os} 81/97, 73/98, 26/99, 40/99 et 56/96.

A.2.3. A supposer même - *quod non* - que le système du périmètre puisse relever de la compétence fédérale, l'exercice de celle-ci empêcherait la région d'exercer sa compétence en matière de services de taxis et serait contraire au principe de proportionnalité dont les entités fédérale et fédérées doivent tenir compte dans l'exercice de leurs compétences, ainsi que l'a dit la Cour dans de nombreux arrêts.

A.2.4. Il s'ensuit, selon le Gouvernement flamand, que l'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 ne viole pas les règles répartitrices de compétences pour autant qu'il soit interprété, depuis l'entrée en vigueur de l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, comme indiqué en A.2.1.

A.2.5. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand cite un avis du Conseil d'Etat, rendu au sujet d'un projet de décret modifiant le décret du 20 avril 2001 « relatif à l'organisation du transport de personnes par la route et à la création du Conseil de Mobilité de la Flandre », qui n'émet pas de critique au sujet de l'abrogation, par ce projet, de l'article 11 de la loi du 27 décembre 1974, ce qui tendrait à prouver que la matière visée ressortit, pour le Conseil d'Etat, à la compétence du législateur régional.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. Le Conseil des ministres reproduit de larges extraits du rapport de l'auditeur-rapporteur, rédigé dans l'instruction du recours dirigé contre l'arrêté ministériel du 1er avril 1998, qui, se fondant sur l'avis L. 23.417/2, précité, sur la doctrine et sur la jurisprudence de la Cour, concluait au rejet du moyen pris de la violation, par le ministre des Affaires économiques, des règles répartitrices de compétences. Il se rallie à cette conclusion dont il détaille et reprend les appréciations. Il estime que la fixation des périmètres participe de la définition des prix et que c'est une mesure contraignante en matière de politique des prix au sens des arrêts n^{os} 73/98 et 40/99.

A.3.2. Le Conseil des ministres ajoute que l'application de l'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 n'a pas pour conséquence d'empêcher la Région wallonne d'exercer ses compétences en matière de services de taxis : celle-ci reste libre de fixer des prix indicatifs ou de fixer un prix minimum. Il estime que la question doit donc recevoir une réponse négative.

- B -

B.1. Aux termes de l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour « le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services

réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur ».

B.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter des règles propres aux matières qui leur ont été transférées. La compétence attribuée aux régions en matière de services de taxis comporte celle de fixer les tarifs qui leur sont applicables.

B.3. Cette compétence peut toutefois se trouver limitée dans son exercice s'il touche à une matière pour laquelle le législateur spécial en a disposé autrement. Lorsqu'elle fixe les tarifs applicables aux services de taxis, l'autorité régionale doit donc tenir compte des mesures que prendrait l'autorité fédérale dans l'exercice de la compétence que lui attribue l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, en matière de politique des prix et des revenus.

B.4. Cette réserve de compétence ne peut cependant aller jusqu'à enlever aux régions la compétence de fixer les tarifs des services qui relèvent des matières qui leur sont attribuées.

B.5. L'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis, qui fait l'objet de la question préjudicielle, dispose :

« Le ministre ayant les affaires économiques dans ses attributions fixe les limites du périmètre à l'intérieur duquel le retour du taxi à son lieu de stationnement n'est pas porté en compte au client.

Il prend cette décision sur proposition de l'autorité qui a délivré l'autorisation ou, s'il agit d'initiative, après consultation de cette autorité. »

B.6. Il convient d'examiner si, en habilitant le ministre à prendre de telles décisions, le législateur fédéral ne va pas au-delà de ce qu'exige l'exercice de sa compétence en matière de politique des prix.

B.7. Au cours des travaux préparatoires du projet qui a abouti à la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de politique des prix a été

décrite en faisant référence à deux compétences qui étaient attribuées au ministre des Affaires économiques : d'une part, le pouvoir, que lui confère l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, modifié par la loi du 30 juillet 1971, de conclure des contrats-programmes, de décréter des blocages généraux des prix, de fixer des prix maxima sectoriels ou individuels, de régler le régime de la déclaration de hausse de prix, d'imposer la consultation obligatoire de la Commission pour la régulation des prix et de régler le pouvoir de réquisition; d'autre part, le pouvoir que lui confère la loi du 9 juillet 1975 relative au prix des produits pharmaceutiques et autres médicaments remboursables dans le cadre de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité (*Doc. parl.*, S.E. 1988, Sénat, n° 516/6, p. 133).

B.8. L'article 1er, § 1er, alinéa 2, de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix interdit de pratiquer des prix supérieurs aux prix maxima fixés, notamment pour des prestations de services, l'article 2, § 1er, autorisant le ministre des Affaires économiques à fixer de tels prix maxima, soit pour le territoire du Royaume, soit pour certaines parties de celui-ci.

B.9. Le périmètre est la ligne délimitant une zone à l'intérieur de laquelle le retour du taxi à son lieu de stationnement n'est pas porté en compte au client.

La fixation de ce périmètre ne doit pas faire l'objet d'une mesure uniforme qui serait applicable dans toutes les communes du pays. Il ressort au contraire de l'application qui avait été donnée par l'autorité fédérale à la disposition litigieuse qu'un périmètre spécifique est fixé pour chaque commune importante, sur la suggestion de celle-ci. Il s'agit donc d'un élément essentiel de la politique qu'entendent mener les régions dans la matière des services de taxis, qui leur est attribuée.

Cette fixation ne porte pas atteinte à la compétence de l'autorité fédérale, qui reste libre de fixer les prix maxima qui ne pourront être dépassés dans aucune région.

B.10. Il s'ensuit qu'en autorisant le ministre des Affaires économiques à fixer les limites des périmètres à l'intérieur desquels le retour du taxi à son lieu de stationnement ne peut être porté en compte au client, la disposition en cause va au-delà de ce qui est visé par la politique générale des prix.

B.11. La disposition en cause, qui date d'une période antérieure à la création des communautés et des régions, auxquelles une partie du pouvoir législatif a été transférée, doit être lue en tenant compte de la réforme de l'Etat intervenue dans l'intervalle. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, l'exécution de cette disposition relève donc du pouvoir exécutif des régions.

B.12. En ce qu'elle présuppose que l'exécution de la disposition en cause relève de la compétence du ministre fédéral des Affaires économiques, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis viole l'article 39 de la Constitution et l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en tant qu'il est interprété comme habilitant le ministre fédéral des Affaires économiques à délimiter, étendre ou modifier les périmètres tarifaires à l'intérieur desquels le retour d'un taxi à son lieu de stationnement n'est pas porté en compte au client.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 11 février 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior