

Numéro du rôle : 4464
Arrêt n° 100/2008 du 3 juillet 2008

A R R E T

En cause : la demande de suspension de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2008 portant organisation des transports desservant des lieux d'intérêt dans la Région de Bruxelles-Capitale, introduite par la SPRL « Nice Travelling ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 avril 2008 et parvenue au greffe le 30 avril 2008, la SPRL « Nice Travelling », dont le siège social est situé à 1080 Bruxelles, rue Martin Pfeiffer 7, a introduit une demande de suspension de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2008 portant organisation des transports desservant des lieux d'intérêt dans la Région de Bruxelles-Capitale (publiée au *Moniteur belge* du 1er avril 2008).

La partie requérante demande également l'annulation de la même ordonnance.

Par ordonnance du 13 mai 2008, la Cour a fixé l'audience au 28 mai 2008 après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 à introduire, le jeudi 22 mai 2008 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai à la partie requérante.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 28 mai 2008 :

- ont comparu :

. Me V. Dor, qui comparaisait également *loco* Me E. Gillet, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me K. Mörich et Me W. Vandenberghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Sur la recevabilité

Quant à l'indication de l'objet du recours

A.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale allègue que, faute de préciser quelles sont les dispositions de l'ordonnance du 6 mars 2008 « portant organisation des transports desservant des lieux d'intérêt dans la Région de Bruxelles-Capitale » qui sont attaquées, la requête n'est pas conforme à l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Il renvoie, à ce sujet, à l'arrêt n° 135/2000.

Quant à l'intérêt

A.2.1.1. La société privée à responsabilité limitée « Nice Travelling » est l'une des trois sociétés qui proposent actuellement aux touristes de la Région de Bruxelles-Capitale un voyage en bus permettant de découvrir des sites remarquables de la Région, au moyen d'un circuit « *hop on - hop off* ». Elle exerce cette activité depuis le mois de février 2004 en proposant un circuit d'une heure et demie offrant un aperçu de trente-cinq sites et monuments.

La requérante affirme qu'il s'agit de sa seule activité, qu'elle a, pour ce faire, acquis neuf bus et des équipements audio, et qu'elle compte huit personnes travaillant à temps plein.

A.2.1.2. La requérante relève, pour justifier son intérêt, que l'ordonnance du 6 mars 2008 fait sortir ce type de services du champ d'application de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 « relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars », de sorte que ces services ne devront plus faire l'objet d'une autorisation de la Région de Bruxelles-Capitale, temporaire et renouvelable tous les six mois, mais qu'ils seront prestés dans le cadre d'une concession de service public organisée par la « Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles » (STIB).

Elle remarque ensuite que, par un arrêt du 11 juillet 2003, la Cour d'appel de Bruxelles a sévèrement critiqué la précédente tentative de la Région de Bruxelles-Capitale de confier à la STIB le soin d'organiser le transport touristique en partenariat avec une société privée, par le biais d'une procédure de sélection négociée d'un candidat. Elle souligne que la Cour d'appel a estimé que la STIB ne pouvait se prévaloir d'un droit exclusif, que l'activité en question n'était pas une mission de service public, que la STIB se rendait coupable d'un abus de position dominante et qu'il n'était pas justifié de soustraire le marché du transport touristique au jeu normal de la concurrence.

La requérante soutient que l'ordonnance attaquée confie à nouveau à la STIB un droit exclusif d'exploiter le transport touristique, tout en l'obligeant à sous-traiter. Elle précise que, selon l'exposé des motifs, le choix du sous-traitant - ou d'un nombre limité d'exploitants - se fera par le biais de la conclusion d'un marché public. Elle déduit des travaux préparatoires que l'intention du législateur est de confier l'exclusivité de cette activité à une entreprise et de créer une situation monopolistique.

La requérante estime que si la STIB ne lui sous-traite pas cette activité, elle devra cesser son entreprise et la société sera liquidée.

A.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rétorque que la situation de la requérante ne peut être affectée directement et défavorablement par l'ordonnance du 6 mars 2008.

Il relève que la Cour d'appel de Bruxelles a considéré, dans un arrêt du 27 juin 2002 et dans un arrêt du 11 juillet 2003, que le transport de personnes sur un circuit « *hop on - hop off* » est un service régulier de transport au sens de l'article 3 de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946. Le Gouvernement observe que la requérante ne dispose pas d'une autorisation permanente et valide délivrée sur la base de l'article 4 de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946, mais qu'elle n'a reçu qu'une autorisation précaire délivrée sur la base de l'article 8, alinéa 2, de cet arrêté-loi.

Le Gouvernement remarque, en outre, qu'un arrêté ministériel du 20 avril 2004 autorise la requérante à exploiter des « services occasionnels ». Il souligne néanmoins que ces services ne relèvent pas de la compétence des régions et ne sont pas réglés par l'ordonnance du 6 mars 2008.

Sur le fond

Quant au premier moyen, pris de la violation de l'article 38 de la Constitution et de l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

A.3.1.1. La requérante observe que la Région de Bruxelles-Capitale est, en vertu de l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, compétente en matière de transports en commun urbains. Elle soutient que le besoin en la matière est assuré par la STIB.

Elle note que le tourisme - qui est une matière communautaire - ne fait, en revanche, pas partie des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle fait, à cet égard, référence à l'avis que la section de législation du Conseil d'Etat a donné sur l'avant-projet qui est à l'origine de l'ordonnance du 6 mars 2008.

A.3.1.2. La requérante déduit des travaux préparatoires de l'ordonnance du 6 mars 2008 que la seule spécificité du transport que le législateur bruxellois souhaite régler est de nature culturelle.

Relevant que le législateur se préoccupe essentiellement de l'image positive de la Région de Bruxelles-Capitale, la requérante considère qu'il ne se contente pas de faire une référence à une matière - le tourisme - relevant d'une autre collectivité de la fédération.

Elle en conclut que, puisque ni la Région de Bruxelles-Capitale ni la STIB ne sont compétentes en matière de tourisme, la Région ne peut instaurer la procédure de concession de service public prévue par l'ordonnance du 6 mars 2008. Elle renvoie, à cet égard, à l'avis que la section de législation du Conseil d'Etat a donné à propos de l'article 2 de l'ordonnance attaquée.

A.3.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rétorque que le premier moyen n'est ni sérieux, ni fondé.

Il déduit de l'article 2 de l'ordonnance du 6 mars 2008 que cette dernière régleme essentiellement des services de transport réguliers. Il observe ensuite que, dans l'avis qu'elle a rendu sur l'avant-projet d'ordonnance qui est à l'origine des dispositions attaquées, la section de législation du Conseil d'Etat a reconnu la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour régler la mobilité des personnes qui visitent les lieux touristiques sis sur son territoire. A propos des réserves émises par le Conseil d'Etat au sujet de la réglementation des services supplémentaires, le Gouvernement remarque que les régions peuvent, en vertu de l'article 6, § 1er, I, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, régler la matière des monuments et sites, ce qui leur permet de s'occuper de l'identification, de l'entretien, du classement, du maintien, de la restauration, de la valorisation, de la promotion et du subventionnement des monuments, des ensembles architecturaux et des paysages.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient enfin que la requérante, dont l'objet social est limité aux activités de transport de personnes, n'a pas intérêt au moyen parce que la question de la compétence de la Région qui se pose en l'espèce concerne la diffusion de traductions et d'informations touristiques, activités qui ne relèvent pas de l'objet social de la requérante.

Quant au second moyen, pris, en sa première branche, de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution et du décret révolutionnaire des 2-17 mars 1791 « portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes, et établissement de patentes », lus en combinaison avec l'article 86 du Traité instituant la Communauté européenne

A.4.1.1. La requérante allègue que l'ordonnance du 6 mars 2008 accorde à la STIB un droit exclusif au sens de l'article 86, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne. Elle considère cependant que

le service de transport desservant les lieux d'intérêt dans la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, de ce Traité.

Observant que de nombreuses villes ne connaissent pas ce type de services qui, en région bruxelloise, étaient, avant l'adoption de l'ordonnance attaquée, assurés de manière ordinaire par des sociétés privées, la requérante soutient qu'il ne s'agit pas d'une tâche essentielle pour la collectivité.

Elle note que, selon la Cour de justice des Communautés européennes, l'inapplication des règles de la concurrence ne se justifie pas en ce qui concerne des services spécifiques qui sont dissociables d'un service d'intérêt général. Elle considère que les services de transport touristique réglés par l'ordonnance attaquée sont dissociables du service d'intérêt général de transport qu'assure la STIB et que cette dissociation ne met pas en péril l'équilibre financier de la STIB.

La requérante estime, enfin, que dans l'arrêt du 11 juillet 2003, la Cour d'appel de Bruxelles a confirmé que les services de transport visés par l'ordonnance attaquée ne constituent pas une mission de service public.

A.4.1.2. A titre subsidiaire, la requérante note que, si les services de transport visés par l'ordonnance du 6 mars 2008 devaient être considérés comme revêtant un aspect d'intérêt général, ce ne pourrait être que sous leur aspect culturel et touristique, qui est cependant étranger à l'intérêt général de la Région de Bruxelles-Capitale puisque le tourisme est une matière communautaire.

A.4.2.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rétorque, d'abord, que la requérante n'explique pas en quoi les dispositions attaquées violent l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution.

Il estime que cette disposition constitutionnelle - qui reconnaît le droit d'entreprendre et le droit au libre choix d'une activité professionnelle - comprend tout au plus une obligation de *standstill* qui s'oppose à toute « régression considérable » mais n'interdit pas que le droit au travail soit réglementé. Il renvoie, à cet égard, au B.6.6 de l'arrêt n^o 169/2002 et aux B.10.2 et B.10.4 de l'arrêt n^o 66/2007. Le Gouvernement considère qu'il n'y a pas, en l'espèce, de régression substantielle du droit d'entreprendre.

A.4.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient, en outre, que, en sa première branche, le second moyen est irrecevable, parce qu'une violation de l'article 86 du Traité instituant la Communauté européenne ne peut être invoquée qu'en combinaison avec celle d'une autre disposition de ce Traité. Renvoyant à la position de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Commission européenne, le Gouvernement fait valoir que cette disposition internationale a une fonction subsidiaire et est dépourvue de contenu autonome.

A titre subsidiaire, le Gouvernement expose que l'ordonnance du 6 mars 2008 n'est pas incompatible avec l'article 86 du Traité instituant la Communauté européenne. Faisant référence à un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 10 décembre 1991 (C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA*), il allègue qu'il n'y a contravention à l'article 86, paragraphe 1, de ce Traité que lorsqu'un Etat crée une situation dans laquelle l'entreprise concernée commet un abus par le simple exercice du droit exclusif ou particulier qui lui a été conféré. Il souligne que le droit exclusif de la STIB qui découle de l'ordonnance attaquée est d'une nature particulière, en ce qu'il ne porte pas sur l'organisation, mais sur l'exploitation des services réguliers de transport concernés. Il relève, à cet égard, que la STIB est obligée de désigner des sous-traitants qui, eux, recevront le droit d'exploiter ces services et que ce n'est que si la STIB ne trouvait pas d'exploitants - hypothèse jugée peu probable par la section de législation du Conseil d'Etat - qu'elle pourrait être autorisée par le Gouvernement à exploiter ces services. Il en déduit que l'ordonnance du 6 mars 2008 n'accorde pas à la STIB un droit exclusif au sens de l'article 2, f), de la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 « relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises », de sorte qu'elle ne violerait pas l'article 86 du Traité précité.

Quant au second moyen, pris, en sa seconde branche, de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution et du décret révolutionnaire des 2-17 mars 1791, lus en combinaison avec les articles 82 et 86, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne

A.5.1. La requérante allègue que, n'étant pas un service d'intérêt économique général, l'activité économique visée par l'ordonnance du 6 mars 2008 ne peut être accordée à une entreprise en violation du droit européen.

Elle observe que la STIB occupe une position monopolistique sur le marché du transport en commun bruxellois. Elle précise, à cet égard, que l'ordonnance attaquée lui permet d'éliminer, sans raison objective, toute concurrence sur le marché voisin du transport touristique en concédant l'exploitation de ce marché à un ou plusieurs opérateurs de son choix, tout en délimitant les tracés offerts. Elle remarque que, selon la section de législation du Conseil d'Etat, la situation est d'autant plus abusive que le service public en cause sera concédé en contrepartie d'une redevance rémunérant une exclusivité pénalement protégée.

Soulignant que la Cour d'appel de Bruxelles a, le 11 juillet 2003, reproché à la STIB un abus de position dominante parce qu'elle avait octroyé le droit d'exploiter le transport touristique à un seul opérateur, la requérante estime qu'en instaurant un mécanisme similaire, l'ordonnance du 6 mars 2008 place la STIB dans une même position d'abus, sans justification objective et raisonnable, de sorte qu'elle viole l'article 23, alinéa 1er, 1^o, de la Constitution, le principe de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que l'article 82 du Traité instituant la Communauté européenne.

A.5.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rétorque que la requérante n'apporte pas le moindre élément de preuve d'une violation de l'article 82 du Traité instituant la Communauté européenne. Il observe qu'elle n'analyse pas la place du marché du transport visé par l'ordonnance du 6 mars 2008 par rapport au marché commun.

Le Gouvernement souligne que la comparaison abstraite que fait la requérante entre, d'une part, le régime mis en place par cette ordonnance et, d'autre part, le régime qui a été critiqué par l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 11 juillet 2003 ne peut être admise. Il renvoie, à cet égard, à l'article 2 du règlement (CE) n^o 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 « relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité », ainsi qu'à un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 19 mars 1991 (C-202/88, *République française contre Commission des Communautés européennes*).

Quant au second moyen, pris, en sa troisième branche, de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, du principe général de droit de la libre concurrence, du décret révolutionnaire des 2-17 mars 1791 et du principe de proportionnalité

A.6.1.1. La requérante avance que la libre prestation de services et la liberté d'accès au marché constituent un principe, tant en droit belge qu'en droit européen. Elle ajoute que le principe de la liberté de commerce et d'industrie est consacré par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution et par le décret révolutionnaire des 2-17 mars 1791.

La requérante soutient que la restriction du nombre d'acteurs sur le marché des services de transport par bus touristiques n'est pas justifiée de manière objective, raisonnable et proportionnelle par rapport à l'objectif poursuivi et qu'elle n'est manifestement pas justifiée par des exigences impérieuses d'intérêt général. Elle relève que c'est afin d'éviter la prolifération de tels bus que l'ordonnance du 6 mars 2008 charge la STIB de confier ces services à un partenaire ou à un nombre limité de partenaires.

A.6.1.2. La requérante considère que les quatre justifications avancées par la Région de Bruxelles-Capitale pour justifier une telle limitation de la liberté de commerce et d'industrie sont dans l'ensemble vagues et n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi. Evoquant à ce sujet l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, elle ajoute que certaines affirmations de la Région sont subjectives et relèvent uniquement de l'opportunité.

La requérante avance que la limitation de l'accès au marché ne peut être justifiée par la circonstance que les autres solutions envisageables ne pourraient être intégrées dans l'offre actuelle de la STIB. Elle relève que la Cour d'appel de Bruxelles a, le 11 juillet 2003, déploré que la STIB ait limité l'accès au marché à un opérateur au détriment des autres candidats.

La requérante conteste, en outre, la pertinence de l'argument tiré de la possibilité d'émettre des tickets permettant au voyageur d'avoir, durant une période donnée, accès tant aux lignes de la STIB qu'à la ligne de bus touristique. Elle observe que, selon l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 11 juillet 2003, cette émission n'a jamais eu lieu. Elle estime en outre qu'une forme aussi limitée d'intégration ne peut justifier la situation monopolistique de la STIB, tout en soulignant, en écho à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, qu'elle ne voit pas pourquoi de tels tickets ne pourraient être émis en collaboration avec les sociétés privées actuellement actives sur ledit marché.

La requérante critique aussi les arguments tirés des embarras de circulation, des difficultés rencontrées aux arrêts de la STIB et de leurs conséquences sur l'environnement, ainsi que de la nécessité de garantir un meilleur contrôle de la qualité des véhicules, des horaires, des tarifs et du respect de la législation sociale. Elle considère que pour atteindre le but qu'il s'est fixé - à partir de constats dépourvus de tout fondement -, le législateur pourrait utiliser des moyens moins attentatoires à la concurrence. Elle juge entre autres que le marché public ou la concession de service public n'offre pas plus de garanties à la Région de Bruxelles-Capitale, en ce qui concerne la lutte contre le travail au noir ou contre le racolage des touristes.

La requérante écarte enfin la justification fondée sur le souci d'assurer un parcours diversifié offrant un large panorama des lieux d'intérêt bruxellois. Elle estime en effet que la valorisation de la ville de Bruxelles et le choix des sites visités ne relèvent pas de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

La requérante déduit de ce qui précède que les justifications avancées par le législateur bruxellois pour expliquer l'ampleur de l'atteinte à la liberté de commerce et d'industrie ne sont ni raisonnables ni objectives et que les mesures prises ne reposent pas sur des considérations impérieuses d'intérêt général et ne sont manifestement pas proportionnées à l'objectif poursuivi.

A.6.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rétorque que la liberté de commerce et d'industrie n'est pas une liberté constitutionnelle. Il note, en outre, en faisant référence au B.8.3 de l'arrêt n° 10/93 et au B.24 de l'arrêt n° 88/2004, qu'il ne s'agit pas d'une liberté illimitée.

Le Gouvernement estime que l'ordonnance attaquée ne porte pas atteinte à la liberté de commerce et d'industrie des entreprises qui exploitent un service de transport régulier sur un circuit « *hop on - hop off* ». Il rappelle que le droit exclusif conféré à la STIB ne porte que sur l'organisation de ces services, puisqu'elle est tenue de sous-traiter leur exploitation. Il remarque aussi que l'ordonnance du 6 mars 2008 ne limite pas le nombre d'entreprises que pourra désigner la STIB.

Le Gouvernement allègue ensuite que, même s'il fallait considérer que l'ordonnance du 6 mars 2008 limite la liberté de commerce et d'industrie des entreprises précitées, cette limitation poursuit un but légitime et vise l'intérêt général des consommateurs. Il rappelle les divers inconvénients causés par l'apparition progressive des trois sociétés de transport actuellement actives sur le marché : contrôle insuffisant du respect de la réglementation, mauvaise qualité des services, des bus et des parcours, nuisances environnementales, manque de fiabilité des services, concurrence effrénée menant à la violence, absence de visite des sites moins demandés. Le Gouvernement considère que la nouvelle réglementation permettra d'offrir de meilleurs services, de mieux contrôler la qualité des prestations, d'assurer une meilleure fluidité des transports publics et de mettre fin aux gênes causées à la STIB par ces services de transports.

Le Gouvernement note enfin que les mesures attaquées sont proportionnées à l'objectif poursuivi. Il remarque que la procédure suivant laquelle la STIB choisira son ou ses sous-traitants sera tout autant transparente et objective que la procédure d'adjudication publique prévue par l'article 9 de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946. Il renvoie aussi à la mesure transitoire prévue à l'article 9, alinéa 3, de l'ordonnance du 6 mars 2008 qui permettra aux entreprises déjà actives sur le marché de se préparer paisiblement à l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable

A.7.1. La requérante allègue que l'application immédiate de l'ordonnance attaquée risque de compromettre l'exercice de son activité et, partant, de causer sa faillite.

Elle déduit de l'arrêt n° 63/94 que lorsqu'une norme législative contraint une entreprise à cesser son activité, elle subit un préjudice financier qui est grave et difficilement réparable. Elle évoque aussi la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au préjudice grave difficilement réparable.

La requérante soutient que si l'exploitation du service de transports touristiques ne lui est pas concédée, elle sera dans l'impossibilité de faire circuler et d'exploiter ses neuf bus, de sorte qu'elle sera obligée de déposer le bilan, de licencier l'ensemble de son personnel et de « liquider » ses bus. Elle souligne que les trois dirigeants de la société, qui y travaillent à temps plein, ont investi leur temps, leur énergie et leur argent dans cette entreprise depuis 2003.

S'appuyant sur l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 11 juillet 2003 - qui reproche à la STIB d'avoir dans le passé favorisé sans justification une autre société de transport touristique « *hop on – hop off* » -, la requérante estime qu'il est très probable que la STIB ne lui concédera pas l'exploitation de l'activité en question.

A.7.2.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rétorque que la requérante ne produit pas de données précises démontrant à suffisance que l'application des dispositions attaquées risque, lors de leur entrée en vigueur, de lui causer un préjudice grave et difficilement réparable.

Il estime que la requérante ne démontre pas le caractère exceptionnel du préjudice qui menacerait la poursuite de ses activités. Il observe qu'elle ne communique ni son chiffre d'affaires, ni la part de celui-ci qui découle de ses activités de transport qui sont visées par l'ordonnance attaquée. Il ajoute qu'il n'est pas démontré que la cessation de ce type d'activités mettrait en péril l'existence de la requérante ou qu'elle modifierait sa position sur le marché de manière irrémédiable. Le Gouvernement renvoie à cet égard à l'arrêté ministériel du 20 avril 2004 qui autorise la requérante à exploiter des services occasionnels d'autocars jusqu'au 31 décembre 2013.

A.7.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale allègue aussi que le préjudice invoqué par la requérante ne découlerait pas de l'application immédiate des dispositions attaquées, mais plutôt de l'exécution future de ces dispositions.

Il précise que ce préjudice trouvera sa cause, soit dans l'éventuelle décision de la STIB de ne pas retenir la candidature de la requérante à l'exploitation des services de transport visés par l'ordonnance du 6 mars 2008, soit dans la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'attribuer l'exploitation de ces services à la STIB, en cas d'absence ou de défaut de candidats.

Le Gouvernement rappelle que l'article 9 de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 prévoyait déjà qu'une autorisation d'exploiter un service régulier de transport ne pouvait être délivrée que par la voie d'une adjudication publique.

Il note, à titre subsidiaire, que même si la requérante n'était pas choisie pour exploiter les services visés par l'ordonnance du 6 mars 2008, elle serait susceptible de regagner la part de marché perdue et de développer hors de ce marché d'autres activités afin d'éviter de mettre son existence en péril.

- B -

B.1. Il ressort de l'exposé des moyens de la requête que ceux-ci ne sont dirigés que contre les articles 2, 3, 4 et 7 de l'ordonnance du 6 mars 2008 « portant organisation des transports desservant des lieux d'intérêt dans la Région de Bruxelles-Capitale ».

La Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

B.2.1. Tel qu'il est applicable sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 2 de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 « relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars » - modifié par l'article 24 de la loi du 23 juin 1969 « relative aux services de taxis », puis par l'article 2 de la loi du 29 juin 1984 « modifiant l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 portant révision et coordination de la législation relative au transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles » - disposait :

« Tombent sous l'application du présent arrêté-loi :

- A. Les services réguliers;
- B. Les services réguliers spécialisés;
- C. Les services occasionnels;

Echappent à l'empire de l'arrêté-loi :

1° Les transports organisés et exploités par un employeur, au moyen de son propre matériel et sous sa propre responsabilité, à l'usage exclusif de son personnel pour peu qu'il n'en résulte aucune charge pécuniaire ou onéreuse pour ce dernier;

2° Les transports de et vers les gares assurés par les hôtels, à l'usage exclusif de leur clientèle; les transports de et vers les aéroports, assurés par les entreprises de navigation aérienne, à l'usage exclusif de leur clientèle; les services d'ambulance des hôpitaux et cliniques, et, en général, tous les transports analogues ne comportant pas l'intervention d'un entrepreneur de transports terrestres.

Toutefois le Roi peut imposer aux transports visés *sub* 1° et 2° ci-dessus, tout ou partie des obligations faisant l'objet des articles 28 et 29 incombant aux services soumis à autorisation, notamment celles relatives aux conditions techniques de sécurité du matériel

utilisé, à la couverture de la responsabilité civile et à la sélection et la surveillance médicales des chauffeurs;

3° Les services organisés d'initiative, à l'occasion d'événements imprévus ou pour suppléer à l'insuffisance accidentelle ou à la suspension momentanée de services publics de transport. Dans ce cas, il appartient à l'organisateur de ces services d'en informer le jour même et par lettre recommandée à la poste, le Ministre des Communications qui décidera de la suppression des services ou de l'octroi de l'autorisation temporaire visée à l'article 8 ».

L'article 2 de l'ordonnance du 6 mars 2008 ajoute à l'alinéa 2 de cette disposition un 4°, libellé comme suit :

« Les services de transport régulier et les formes particulières de transport régulier par autobus ou autocar partiellement ou entièrement assurés en Région de Bruxelles-Capitale, et qui sont principalement destinés, par le choix du trajet et des arrêts ou par l'offre de services supplémentaires, aux voyageurs souhaitant visiter des lieux d'intérêt de la Région de Bruxelles-Capitale ou obtenir des informations à leur sujet. En ce qui concerne ces services, on entend par 'lieux d'intérêt' : les bâtiments ou monuments qui, de par leurs caractéristiques extérieures, sont remarquables pour les visiteurs de la Région de Bruxelles-Capitale ».

B.2.2. L'article 3, alinéa 1er, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 novembre 1990 « relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale » - modifié par l'article 15 de l'ordonnance du 19 avril 2007 « portant des dispositions diverses en matière de service public de transport en commun urbain dans la Région de Bruxelles-Capitale » - décrit les matières que doit régler le contrat de gestion conclu entre le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et la « Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles » (STIB).

Cette disposition était libellée comme suit :

« L'Exécutif et la Société concluent un contrat de gestion qui règle les matières suivantes :

1° - Les objectifs assignés aux parties; ces objectifs traduisent la politique poursuivie en commun par la Société et l'Exécutif, tant pour ce qui concerne l'exploitation du service des transports en commun urbains qu'en ce qui concerne les méthodes de gestion et la structure de la Société, en ce compris les rapports avec la clientèle et la politique commerciale de la Société.

2° - Les principes relatifs à l'établissement, la modification, l'extension, la suppression de lignes, par la Société ou par ses filiales ou concessionnaires.

3° - Le plan des investissements nécessaires pour la réalisation de ces objectifs par la Société ou ses filiales ou concessionnaires.

4° - Le régime financier de l'exploitation, et en particulier :

- a) les principes de détermination des tarifs;
- b) la fixation, le calcul et les modalités de paiement des dotations éventuelles à charge du budget général des dépenses de la Région;
- c) les charges, intérêts et amortissements que la Région accepte de destiner à la couverture d'investissements, sous forme de dotations.

5° - Le cas échéant, le calendrier de réalisation des objectifs visés au 1° ci-dessus.

6° - L'intéressement de la Société aux objectifs visés ci-dessus et les sanctions en cas de non-respect par une partie de ses engagements.

7° - Les éléments que le plan d'entreprise visé à l'article 4 de la présente ordonnance doit contenir et les délais pour la communication et l'approbation du plan.

Le contrat de gestion aura préalablement été négocié avec les partenaires sociaux dans le respect de l'article 14 de la présente ordonnance.

8° - Les conditions de révision du contrat ».

L'article 3 de l'ordonnance du 6 mars 2008 insère dans cette disposition un 2°*bis*, libellé comme suit :

« les principes relatifs à l'exploitation des services visés à l'article 2, deuxième alinéa, 4°, de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars ».

B.2.3. L'article 15 de l'ordonnance du 22 novembre 1990 disposait :

« La Société peut, moyennant l'autorisation préalable de l'Exécutif et aux conditions fixées par celui-ci, participer à la constitution, au capital ou à la gestion de sociétés, associations, ou autres organismes publics ou privés, dont l'objet se rattache directement ou indirectement à celui de la Société.

La Société peut, moyennant l'autorisation préalable de l'Exécutif et aux conditions fixées par celui-ci, affermer des services réguliers et des services réguliers spécialisés ».

L'article 4 de l'ordonnance du 6 mars 2008 ajoute à cette disposition quatre alinéas :

« La Société assure l'organisation des services, visés à l'article 2, deuxième alinéa, 4°, de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars.

Elle sous-traite ces services sous la forme et aux conditions qu'elle détermine.

Dans le cadre de cette sous-traitance, la Société prend toutefois les règles suivantes en considération :

- les principes, en vertu de l'article 3, 1er alinéa, 2°*bis*, fixés dans le contrat de gestion;
- une publicité européenne préalable de l'intention de procéder à la sous-traitance de ces services;
- un examen objectif des candidats ainsi qu'un octroi motivé;
- l'exploitant ne se voit pas imposer d'obligations financières qui ne couvrent pas seulement les frais;
- une durée maximale de huit ans.

Au cas où la Société ne pourrait pas attirer des exploitants ou que ceux-ci sont/restent en défaut, le Gouvernement peut toutefois autoriser la Société à assurer elle-même ces services ».

B.2.4. L'article 7 de l'ordonnance du 6 mars 2008 insère, dans l'ordonnance du 22 novembre 1990, un article 18^{ter}, qui dispose :

« Les services visés à l'article 2, deuxième alinéa, 4° de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars peuvent uniquement être assurés ou accordés par la Société ou par l'entreprise ou les entreprises à qui la Société a sous-traité lesdits services conformément à l'article 15 ».

Quant à l'intérêt de la requérante

B.3. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la question de l'existence de l'intérêt requis en vue de son introduction doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.4. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée. Il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.5.1. Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance du 6 mars 2008 (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, n° A-444/2, pp. 3 et 5), ainsi que des pièces complémentaires déposées par la requérante, que cette dernière exploite un service de transport régulier par autobus visé par l'article 2, alinéa 2, 4°, de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946.

La situation de la requérante est dès lors susceptible d'être affectée directement et défavorablement par les dispositions de l'ordonnance du 6 mars 2008 citées en B.2 qui modifient le cadre dans lequel ce type de service peut être exploité.

B.5.2. L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension fait dès lors apparaître, au stade actuel de la procédure, que la requérante justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation des articles 2, 3, 4 et 7 de l'ordonnance du 6 mars 2008.

Quant aux conditions d'une suspension

B.6. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, le constat que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie conduit au rejet de la demande de suspension.

Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable

B.7. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que, pour la partie requérante, un préjudice grave, qui ne pourrait pas ou qui pourrait difficilement être réparé par l'effet d'une annulation éventuelle, ne résulte de l'application immédiate des normes attaquées.

B.8. Le préjudice allégué par la requérante - qui est une société privée à responsabilité limitée - consiste en sa propre faillite qui résulterait de la circonstance qu'elle ne sera pas la société de transport que choisira la STIB pour assurer l'exploitation des services de transport réglés par l'ordonnance attaquée.

B.9. Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, pour satisfaire à la deuxième condition de l'article 20, 1^o, de cette loi, la personne qui forme une demande de suspension doit exposer à la Cour, dans sa requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elle demande l'annulation risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

Cette personne doit notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.10.1. L'article 5^o des statuts de la requérante - publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 30 octobre 2003 - décrit son objet social comme suit :

«La société a pour objet principal toutes opérations se rapportant au transport de personnes par route en général, tant comme organisateur que comme intermédiaire et toutes opérations se rapportant directement ou indirectement à cette branche.

A cet effet elle peut organiser des voyages individuels ou en groupe et agir en tant qu'intermédiaire pour tout moyen de transport terrestre.

Elle peut, de façon générale, accomplir toutes opérations commerciales, industrielles, financières, mobilières et immobilières se rapportant directement ou indirectement à son objet social ou qui seraient de nature à en faciliter la réalisation.

La société peut s'intéresser par toutes voies dans toutes affaires, entreprises ou sociétés existantes ou à créer, ayant un objet identique, analogue ou connexe ou qui sont de nature à favoriser le développement de son entreprise ou qui seraient utiles à la réalisation de tout ou partie de son objet social ».

B.10.2. Il ressort des développements de la requête et des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, n° A-444/2, pp. 3 et 13), ainsi que des pièces complémentaires déposées par la requérante, que c'est sur la base de la dernière des autorisations temporaires successives du ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale compétent pour le transport, valable pour une durée de six mois et délivrée en exécution de l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946, que la requérante exerce actuellement, en concurrence avec deux autres entreprises, des activités de transport régulier visées par cette ordonnance.

B.11.1. Toutes les dispositions attaquées ne sont pas encore entrées en vigueur.

En effet, les articles 3 et 4 de l'ordonnance du 6 mars 2008 sont, selon l'article 9, alinéa 1er, de la même ordonnance, entrés en vigueur « dix jours après [leur] publication au *Moniteur belge* », soit le 11 avril 2008. Les articles 2 et 7 de l'ordonnance du 6 mars 2008 n'entreront en vigueur, quant à eux, qu'à la date qui sera fixée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 9, alinéa 2, de la même ordonnance).

En outre, l'article 9, alinéa 3, de l'ordonnance du 6 mars 2008 dispose :

« Les entreprises qui, à la date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, assurent les services visés à l'article 2, deuxième alinéa, 4°, de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars et qui disposent d'une autorisation peuvent poursuivre l'exploitation de ces services, conformément à leur autorisation, jusqu'à la date de l'entrée en vigueur des articles 2, 7 et 8 de l'ordonnance. Si l'échéance de leur autorisation arrive avant cette date, la durée de leur autorisation est

censée être prolongée, sans préjudice de l'article 22 de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars ».

B.11.2. Il ressort de la lecture combinée de l'article 3, alinéa 1er, 2^o*bis*, de l'ordonnance du 22 novembre 1990 - inséré par l'article 3 de l'ordonnance du 6 mars 2008 - et de l'article 15, alinéas 3 à 5, de l'ordonnance du 22 novembre 1990 - inséré par l'article 4 de l'ordonnance attaquée - et des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, n° A-444/2, p. 8) que la procédure d'octroi de la sous-traitance visée à l'article 15, alinéas 4 et 5, de l'ordonnance du 22 novembre 1990 doit être précédée de la conclusion d'un avenant au contrat de gestion qui lie la STIB au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il ressort, en outre, des travaux préparatoires qu'il appartient à la STIB de rédiger le cahier des charges de la sous-traitance « sur la base des résultats d'une étude commerciale préalable » (*ibid.*, n° A-444/2, p. 11) et que ce cahier des charges pourrait être discuté au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (*C.R.I.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 22 février 2008, n° 18, p. 72).

B.12. Il ressort du libellé de l'article 15, alinéa 6, de l'ordonnance du 22 novembre 1990 - inséré par l'article 4 de l'ordonnance du 6 mars 2008 - que la STIB pourrait désigner plusieurs exploitants pour assurer les services réglés par l'ordonnance attaquée, et du libellé de l'article 18^{ter} de l'ordonnance du 22 novembre 1990 - inséré par l'article 7 de l'ordonnance du 6 mars 2008 - que la STIB peut sous-traiter ces services à plusieurs entreprises.

Les travaux préparatoires des dispositions attaquées révèlent, de surcroît, que l'ordonnance n'exclut pas la désignation de plusieurs entreprises (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, n° A-444/1, p. 7), la rédaction de plusieurs cahiers des charges, la conclusion de plusieurs conventions de concession, une « répartition des tâches » entre « plusieurs sous-traitants » et la création de trois lignes de bus (*ibid.*, n° A-444/2, pp. 5, 6 et 13).

B.13. La partie requérante ne démontre pas que, si les services de transport visés ne lui étaient pas attribués, il lui serait impossible de réorienter ses activités, comme le permet son objet social défini dans ses statuts.

Enfin, le caractère temporaire de l'autorisation en vertu de laquelle elle exerce actuellement les activités visées par l'ordonnance du 6 mars 2008 ne permet pas à la requérante de prétendre avoir acquis un droit définitif d'exercer ces activités.

B.14. Dès lors qu'il n'est pas satisfait à l'une des conditions requises par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la demande de suspension doit être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 3 juillet 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior