

Numéro du rôle : 4650
Arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 92*bis*, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 35 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, posées par le Tribunal de police de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 5 février 2009 en cause du ministère public contre Michaël Henry et la SCRL « L.T. Vincent », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 mars 2009, le Tribunal de police de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Dans la mesure où la situation des services de taxis est manifestement comparable à celle des services de voitures avec chauffeur, l'article 92*bis*, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne viole-t-il pas les principes de non discrimination et d'égalité prévus aux articles 10 et 11 de la Constitution, en n'imposant pas aux Régions la même obligation de conclure un accord de coopération en matière de services de location de voitures avec chauffeur, qu'en matière de services de taxis ?

2. L'article 35 de l'ordonnance du 27 avril 1995 ne viole-t-il pas l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en tant qu'il déroge aux peines prévues au livre 1er du Code pénal, sans que l'avis conforme du Conseil des ministres n'ait été recueilli préalablement ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Michaël Henry, demeurant à 1330 Rixensart, rue de Nivelles 24, et la SCRL « L.T. Vincent », dont le siège social est établi à 1330 Rixensart, rue de l'Augette 77A;

- le Gouvernement wallon;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 1er décembre 2009 :

- ont comparu :

. Me M. Bassem *loco* Me F. Libert, avocats au barreau de Bruxelles, pour Michaël Henry et la SCRL « L.T. Vincent »;

. Me M. Nihoul, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me M. Pilcer, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Melchior et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 9 février 2010, la Cour a rouvert les débats et fixé l'audience au 3 mars 2010 après avoir :

- reformulé la première question préjudicielle comme suit : « L'article 16 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 'relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur' est-il conforme, d'une part, au principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences et, d'autre part, à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ? »;

- invité les parties ayant assisté à l'audience du 1er décembre 2009 ainsi que, s'ils l'estimaient utile, les autres gouvernements de communauté et de région et les présidents des assemblées parlementaires à déposer au greffe le 25 février 2010 au plus tard un mémoire à propos de la question reformulée, mémoire dont ils feraient parvenir une copie aux autres parties le 1er mars 2010 au plus tard.

Michaël Henry et la SCRL « L.T. Vincent », le Gouvernement wallon, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit des mémoires complémentaires.

A l'audience publique du 3 mars 2010 :

- ont comparu :

. Me M. De Keukelaere *loco* Me F. Libert, avocats au barreau de Bruxelles, pour Michaël Henry et la SCRL « L.T. Vincent »;

. Me M. Nihoul, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me M. Pilcer, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me S. Vernailen et Me K. Bulkman, avocats au barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs M. Melchior et T. Merckx-Van Goey 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Tribunal de police de Bruxelles est appelé à statuer sur l'action pénale intentée contre Michaël Henry en raison de plusieurs infractions supposées à l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur. Michaël Henry est accusé d'avoir, sans autorisation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, exploité un service de location de voitures avec chauffeur et d'avoir mis un véhicule au service d'une personne déterminée sans qu'une copie ou l'original du contrat écrit de location ne se trouvât à bord du véhicule.

La SCRL « L.T. Vincent », employeur de Michaël Henry, est appelée à la cause pour s'entendre déclarer civilement et solidairement responsable pour l'amende et les frais.

Dans ce contexte, le juge *a quo* estime nécessaire de poser les questions préjudicielles précitées.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position de Michaël Henry et de la SCRL « L.T. Vincent »*

A.1. La SCRL « L.T. Vincent » est essentiellement active dans le secteur de la location de véhicules avec chauffeur. Elle a établi son siège social en Région wallonne et dispose des autorisations nécessaires pour exercer ses activités dans cette Région. Certains trajets sollicités par les clients de la société ont toutefois pour destination des lieux situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le 26 juin 2007, Michaël Henry a été affecté pour plusieurs jours à un client qu'il a pris en charge sur le territoire de la commune de Rixensart pour le déposer ensuite à un hôtel bruxellois. Le 27 juin 2007, des agents de l'administration régionale bruxelloise ont procédé à un contrôle inopiné sur la limousine conduite par Michaël Henry, auquel il fut reproché une infraction à l'article 16 de l'ordonnance du 27 avril 1995 qui prévoit que seuls les titulaires d'une autorisation délivrée par le Gouvernement régional bruxellois peuvent effectuer des prestations de services dont le point de départ pour l'utilisateur est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il convient toutefois de noter que le point de départ du service litigieux se situait en Région wallonne puisque c'est le 26 juin 2007 que les prestations ont débuté. La même voiture étant à la disposition du client pendant plusieurs jours, les différentes prises en charge intermédiaires faisaient en effet partie de la même prestation.

A.2.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, il y a lieu de rappeler que les services de taxis ont été régionalisés par la loi spéciale du 8 août 1988. Parallèlement, l'article 92, § 2, c), inséré simultanément dans la loi spéciale du 8 août 1980, a imposé la conclusion d'un accord de coopération pour régler la question des services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région. Lorsque, le 16 juillet 1993, les services de location de voitures avec chauffeur furent, à leur tour, régionalisés, le législateur spécial n'a pas étendu l'obligation de conclure un accord de coopération à ces services, ce qui fut d'ailleurs confirmé par la Cour dans son arrêt n° 56/96. Cet arrêt se limite toutefois à constater que l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale n'impose pas d'accord de coopération pour les services de location de voitures avec chauffeur, sans se prononcer sur la constitutionnalité de ce choix. Il existe donc bien une différence de traitement entre ces deux catégories de prestations de services.

A.2.2. L'article 16 de l'ordonnance du 27 avril 1995 définit comme critère de rattachement le point de départ de chaque prestation. Ce critère englobe donc manifestement l'hypothèse de prestations de services s'étendant sur le territoire de plusieurs régions. C'est d'ailleurs à dessein que le législateur ordonnancier bruxellois a voulu réglementer ce type de situations. L'exposé des motifs du projet d'ordonnance confirme en effet la volonté du législateur ordonnancier bruxellois de limiter la concurrence déloyale qu'exerceraient les services de taxis et de location de voitures avec chauffeur situés dans d'autres régions.

Il y a lieu de relever, par ailleurs, que la section de législation du Conseil d'Etat avait considéré qu'en ce qui concerne la réglementation des services de taxis, l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'oppose à ce qu'une autorité régionale prenne unilatéralement des dispositions ayant spécifiquement pour objet ou pour effet de régler des questions relatives à l'exercice, sur le territoire d'une région, des activités de services de taxis exploités au départ d'endroits qui ne sont pas situés sur le territoire de cette région.

Par conséquent, s'il fallait considérer la non-application de l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles aux services de location de voitures avec chauffeur comme discriminatoire, le raisonnement tenu par la section de législation du Conseil d'Etat s'appliquerait *mutatis mutandis* à l'article 16 de l'ordonnance du 27 avril 1995, lequel violerait l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 et serait, par conséquent, inconstitutionnel.

A.2.3. La différence de traitement induite par l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 entre les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur n'est pas raisonnablement justifiée.

A.2.4. Ces deux catégories sont tout d'abord comparables. En effet, les deux activités en cause sont d'une nature extrêmement similaire puisqu'elles portent, toutes deux, sur le transport de personnes à l'aide d'un véhicule contre rémunération. Il n'est du reste pas anodin que le législateur spécial ait consacré la régionalisation de ces deux matières dans une seule et même disposition. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 précisent d'ailleurs que la régionalisation de la réglementation des services de location de voitures avec chauffeur trouve sa justification dans la volonté d'aboutir à une législation régionale cohérente.

L'analyse des législations régionales confirme d'ailleurs la similarité de situations, puisque chacune des trois régions régleme les services de taxis et de location de voitures avec chauffeur dans une seule législation. C'est également en raison de la grande comparabilité entre ces services que les législateurs régionaux tentent de protéger les services de taxis contre la concurrence des services de location de voitures avec chauffeur.

La simple circonstance que ces derniers auraient un impact sur la mobilité moindre que les services de taxis n'est pas de nature à démentir cette conclusion. En effet, l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale se borne à viser très largement le secteur des transports urbains et vicinaux, sans ajouter comme critère l'importance de l'impact du service envisagé sur la mobilité. En outre, il convient de rappeler que c'est précisément en raison de la concurrence que fait peser le secteur de la location de voitures avec chauffeur sur les services de taxis que le législateur spécial a régionalisé la réglementation de ce secteur d'activités. En effet, ces services sont de plus en plus utilisés par différentes entreprises et hôtels. S'ils sont moindres que ceux des services de taxis, l'impact social et économique ainsi que l'impact sur la mobilité de cette activité n'en sont pas pour autant insignifiants. Tous les législateurs régionaux ont d'ailleurs jugé nécessaire de la réglementer.

A.2.5. En outre, si la protection des services de taxis pourrait, en principe, justifier une différence de traitement entre ceux-ci et les services de location de voitures avec chauffeur, tel n'est manifestement pas l'objectif de l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En effet, l'instauration d'un accord de coopération obligatoire pour les services de transport en commun urbains et vicinaux et services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région se comprend plutôt par le souci d'harmoniser le secteur des transports qui, par essence, est amené à dépasser les frontières régionales. Un tel raisonnement peut donc également valoir pour les services de location de voitures avec chauffeur. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 sont, du reste, muets quant aux motifs de cette différence de traitement.

A.2.6. Enfin, il est établi qu'une carence législative peut constituer une inconstitutionnalité sanctionnable par la Cour.

A.2.7. Compte tenu de ce qui précède, l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Il s'en déduit également que l'article 16, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 est, de ce fait, inconstitutionnel puisqu'il règle précisément le cas de prestations de services s'étendant sur le territoire de plusieurs régions sans qu'il n'existe un accord de coopération préalable en cette matière.

A.3.1. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, la jurisprudence de la Cour est arrêtée en ce sens qu'un législateur décretal ne peut créer une peine de confiscation autre que celles qui sont visées au livre Ier du Code pénal sans obtenir l'avis conforme du Conseil des ministres.

Or, l'article 35, § 1er, alinéa 3, de l'ordonnance du 27 avril 1995 prévoit que le juge ordonne, dans certains cas, la confiscation du ou des véhicules à l'aide duquel ou desquels l'infraction a été commise. Ce faisant, il dépasse manifestement le champ d'application de l'article 42, 1<sup>o</sup>, du Code pénal, lequel prévoit que la confiscation spéciale s'applique notamment aux choses qui ont servi ou qui ont été destinées à commettre l'infraction, pour autant que la propriété en appartienne au condamné.

Interprété en ce sens qu'il autorise la confiscation des véhicules à l'aide desquels l'infraction a été commise, que l'auteur en soit propriétaire ou non, cet article déroge bien à l'article 42 du Code pénal.

A.3.2. Par ailleurs, l'article 35, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 laisse le juge du fond libre de condamner ou non l'auteur d'une infraction à la peine de confiscation alors que l'article 43 du Code pénal impose le prononcé d'une telle peine pour les délits et les crimes. Interprété de la sorte, cet article semble donc également déroger au livre Ier du Code pénal.

A.3.3. Du reste, la section de législation du Conseil d'Etat a fermement critiqué ces dispositions dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.4.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres rappelle que la Cour a dit pour droit, dans son arrêt n<sup>o</sup> 56/96, que l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 n'impose pas aux régions de conclure un accord de coopération à propos des services de location de voitures avec chauffeur qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région.

A.4.2. Les services de taxis et de location de voitures avec chauffeur ne sont en effet pas comparables. Le taxi est désormais un moyen de transport utilisé par tous alors que les services de location de voitures avec chauffeur sont, aujourd'hui encore, considérés comme des services exclusifs et luxueux utilisés par un nombre limité de personnes. La demande pour ces services n'est donc pas la même.

Parce qu'ils sont nécessaires pour répondre aux problèmes de mobilité, les services de taxis sont considérés comme des prestations de services d'utilité publique. Ce n'est pas le cas des services de location de voitures avec chauffeur.

La nécessité d'un accord de coopération en ce qui concerne les services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région s'imposait précisément eu égard au nombre très important de personnes qui, dans les trois régions du pays, emploient les services de taxis et à l'enjeu en matière de mobilité publique que ces services constituent. L'absence d'accord de coopération en la matière risquait en effet de créer un véritable problème de mobilité publique.

A l'évidence, les enjeux en termes de mobilité ne sont pas du tout identiques pour les services de location de voitures avec chauffeur, qui n'ont qu'un impact marginal sur la mobilité.

Ces deux types de service ne sont donc pas manifestement comparables, ce que confirme du reste le fait qu'en 1988, au moment de la régionalisation de ce secteur, les services de location de voitures avec chauffeur ne faisaient l'objet d'aucune réglementation, contrairement aux services de taxis. Il n'y avait aucun sens à imposer la conclusion d'un accord de coopération dans une matière non réglementée. Enfin, il convient de constater que la différence de traitement est minime puisque rien n'empêche les régions de conclure un accord de coopération en ce domaine, si elles l'estiment nécessaire.

Pour le surplus, l'extension des compétences régionales aux services de location de voitures avec chauffeur se justifiait exclusivement par la nécessité de permettre aux législateurs régionaux de réglementer ce secteur d'activités et de mettre fin au préjudice énorme que ces activités causaient aux services de taxis. Cette extension n'impliquait donc nullement qu'il était devenu nécessaire de conclure un accord de coopération entre les régions.

A.4.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime qu'il faudrait, en toute hypothèse, considérer qu'il s'agit d'une lacune dans la loi spéciale et qu'il n'appartient pas à la Cour d'interpréter le silence du législateur à ce propos.

A.5. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Conseil des ministres relève que l'article 35 de l'ordonnance établit une peine non prévue au livre Ier du Code pénal, comme l'a souligné la section de législation du Conseil d'Etat. Or, le Conseil des ministres n'a donné aucun avis conforme à ce propos. L'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 a donc été violé.

#### *Position du Gouvernement wallon*

A.6.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Gouvernement wallon précise que l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 n'exige un accord de coopération que pour le règlement des questions relatives, non pas aux courses, mais aux services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région.

Il s'ensuit qu'aucun accord de coopération ne doit être conclu lorsqu'une autorisation est seulement requise dans le chef des exploitants établis sur le territoire de la région et que le dispositif légal n'empêche pas que les services de taxis dont le siège d'exploitation est situé en dehors de la région concernée puissent poursuivre leurs courses sur le territoire de la région, sans qu'une autorisation soit requise à cette fin. A l'inverse, une autorité régionale ne peut adopter unilatéralement des dispositions ayant spécifiquement pour objet ou pour effet de régler des questions relatives à l'exercice, sur le territoire d'une région, des activités de services de taxis exploités au départ d'endroits qui ne sont pas situés sur le territoire de cette région.

La question préjudicielle n'a donc d'intérêt que s'il peut être démontré que l'ordonnance du 27 avril 1995 règle l'exercice, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, d'activités de services de location de voitures avec chauffeur exploités au départ d'endroits qui ne sont pas situés sur ce territoire. Force est de constater que tel est bien le cas.

Certes, comme la Cour l'a observé dans son arrêt n° 56/96, il ressort du texte de l'article 16 de l'ordonnance et de ses travaux préparatoires qu'une autorisation est seulement requise pour des prestations dont le point de départ pour l'usager est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

A.6.2. Toutefois, le cas d'espèce soumis au juge *a quo* démontre que cette disposition empêche que les services de location de voitures avec chauffeur effectués par un prestataire dont le siège d'exploitation est situé en dehors de la Région de Bruxelles-capitale puissent poursuivre leurs courses sur le territoire de cette Région, sauf à obtenir une autorisation à cette fin. De la même manière, cette disposition empêche que des déplacements pour une prestation de services de location de voitures avec chauffeur dont le point de départ est situé hors de la Région de Bruxelles-Capitale puissent être poursuivis sur le territoire de cette Région, sauf autorisation à cette fin.

Dans le cas d'espèce, tant le siège d'exploitation de l'entreprise que le point de départ de la prestation sont situés en Région wallonne. On ne saurait en effet admettre que le point de départ du service se soit déplacé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale au cours de l'exécution du contrat. Il convient au contraire de considérer les différentes prises en charge intermédiaires comme faisant partie de la même prestation globale.

A.6.3. S'il est interprété comme ne s'appliquant pas à une prestation de services de location de voitures avec chauffeur dont le prestataire est établi en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale ou lorsque cette prestation a débuté en dehors de cette Région, l'article 16 de l'ordonnance ne trouverait pas à s'appliquer au cas d'espèce et la question préjudicielle n'appellerait pas de réponse. Telle ne semble toutefois pas être l'interprétation retenue par le juge *a quo*.

En revanche, s'il est interprété comme s'appliquant à une prestation de service de location de voitures avec chauffeur, même lorsque ce service est effectué par un prestataire dont le siège d'exploitation est situé en dehors

de la Région de Bruxelles-Capitale ou que la location s'intègre dans un contrat plus global qui a débuté sur le territoire d'une autre région, la question préjudicielle présente un intérêt certain pour la résolution du litige.

A.6.4. La différence de traitement contenue à l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 ne pourrait toutefois être critiquée que si les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur étaient comparables.

La nécessité d'imposer un accord de coopération en ce qui concerne les services de taxis s'étendant sur le territoire de plus d'une région a été justifiée par le souci d'harmoniser les services allant au-delà des limites d'une région. Or, l'on ne peut nier que l'activité de location de voitures avec chauffeur peut, par essence, avoir lieu au-delà du territoire d'une région. L'ordonnance du 27 avril 1995 a par ailleurs été justifiée en vue notamment de mettre un terme à la concurrence déloyale des services de location de voitures avec chauffeur par rapport aux services de taxis. Leur situation est donc suffisamment comparable.

A.6.5. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 - qui a étendu la compétence régionale aux services de location de voitures avec chauffeur - ne permettent pas d'identifier un critère objectif sur lequel reposerait la différence de traitement, ni de savoir pour quels motifs l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale n'a pas été modifié.

Il ne saurait être admis que cette différence de traitement se justifie en raison du nombre plus important de taxis. Ce critère ne ressort d'ailleurs pas de l'exposé des motifs de la loi spéciale du 8 août 1988 qui a introduit l'exigence de conclure un accord de coopération en ce qui concerne la réglementation des services de taxis s'étendant sur le territoire de plus d'une région.

A.6.6. Cette différence de traitement injustifiée semble résulter davantage d'un oubli du législateur spécial que de son intention manifeste de limiter les accords de coopération aux services de taxis. Il n'en demeure pas moins que dans l'un ou l'autre cas, il y a violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

S'il s'agit d'une intention manifeste du législateur spécial, la différence de traitement ne repose sur aucun critère objectif et n'est pas raisonnablement justifiée. S'il s'agit d'un oubli, la différence de traitement n'en trouve pas moins sa source directe dans l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale. Sans doute, dans son arrêt n° 56/96, la Cour a-t-elle estimé que l'absence d'une telle exigence pourrait être imputable à une lacune dans la loi spéciale. L'on ne pourrait toutefois en déduire que la différence de traitement alléguée trouve sa source dans une lacune à laquelle seul le législateur pourrait remédier.

En effet, dans l'arrêt précité, la Cour ne s'est tout d'abord pas prononcée définitivement sur le statut de cette lacune dans la loi spéciale. Ensuite, c'est bien la loi spéciale elle-même qui contient la source de la discrimination.

L'extension de l'article 92*bis*, § 2, c), s'imposait en effet raisonnablement à la suite de l'extension des compétences régionales aux services de location de voitures avec chauffeur. Ceci apparaît d'autant plus certain que le motif pour lequel une compétence régionale avait été attribuée en la matière résidait dans la volonté d'aboutir à une législation régionale cohérente avec la politique menée en matière de prestation de services de taxis. Or, la cohérence entre ces deux matières devait nécessairement impliquer un accord de coopération tant dans l'une que dans l'autre de ces matières.

Sans doute le législateur spécial dispose-t-il d'une large marge de manœuvre pour imposer aux entités fédérées et fédérale la conclusion d'un accord de coopération. Néanmoins, en l'espèce, la marge de manœuvre du législateur spécial était limitée par les impératifs de constitutionnalité qui s'imposent à lui.

La Cour peut déclarer inconstitutionnelle une disposition législative contenant pareille lacune puisque les principes et dispositions constitutionnels ne permettent pas au législateur spécial d'adopter une législation différente de celle permettant de combler la lacune révélée. La Cour ne violerait donc pas la séparation des pouvoirs en décidant que la discrimination alléguée trouve sa source dans l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.7.1. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement wallon relève tout d'abord que, si la peine de confiscation prévue à l'article 35, § 1er, alinéa 3, de l'ordonnance du 27 avril 1995 était déjà prévue dans l'avant-projet d'ordonnance transmis à la section de législation du Conseil d'Etat, tel n'était pas le cas de la peine de confiscation prévue à l'article 35, § 2, alinéa 2, de la même ordonnance.

En outre, selon la jurisprudence de la Cour, crée une nouvelle peine le législateur qui établit une peine ou une incrimination neuve, d'un point de vue matériel.

A.7.2. En ce qui concerne l'article 35, § 1er, alinéa 3, de l'ordonnance, le Gouvernement wallon ne voit pas de raison de s'écarter de l'avis du Conseil d'Etat considérant que cet article crée une peine non prévue au livre Ier du Code pénal. En effet, la confiscation établie par cette disposition ne peut être considérée comme une mesure de sûreté, de telle sorte que l'enseignement de l'arrêt n° 15/90 trouve à s'y appliquer.

Par conséquent, si cette disposition devait être interprétée comme imposant la confiscation des véhicules à l'aide desquels l'infraction a été commise, même lorsqu'ils n'appartiennent pas au condamné, elle créerait une confiscation autre que celle réglée dans le livre Ier du Code pénal.

A.7.3. En revanche, l'article 35, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance ne crée pas de nouvelle peine, même s'il a pour effet d'écarter l'application de la règle énoncée à l'article 43, alinéa 1er, du Code pénal selon laquelle la confiscation spéciale s'appliquant aux choses visées à l'article 42, 1°, du Code pénal est toujours prononcée en cas de délit. L'article 35, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance se contente, en réalité, de laisser au juge le choix d'appliquer ou non une peine prévue à l'article 42 du Code pénal.

A.7.4. Il s'ensuit que l'avis conforme du Conseil des ministres était requis pour la peine de confiscation prévue par l'article 35, § 1er, alinéa 3, de l'ordonnance du 27 avril 1995 mais pas pour celle prévue à l'article 35, § 2, alinéa 2, de cette même ordonnance. Or, un tel avis n'a pas été sollicité.

A.8. Par une ordonnance du 9 février 2010, la Cour a reformulé la première question posée par le juge *a quo* aux fins de déterminer si l'article 16 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur était conforme, d'une part, au principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences et, d'autre part, au principe de l'union économique et monétaire contenu à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Des mémoires complémentaires ont été déposés par Michaël Henry et la SCRL « L.T. Vincent », parties poursuivies devant le juge *a quo*, le Conseil des ministres, le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand.

A.9. Le Conseil des ministres prend acte de ce que, telle qu'elle est reformulée, la question préjudicielle ne met plus aucune norme fédérale en cause. Il souhaite par ailleurs que les régions exercent leurs compétences dans le respect de la libre circulation des personnes, biens et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect de l'union économique et monétaire.

A.10. Selon les parties poursuivies devant le juge *a quo*, la Cour n'a pas validé, par son arrêt n° 56/96, la disposition en cause au regard du principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences. Or, contrairement aux deux autres régions, la Région de Bruxelles-Capitale est la seule qui ne prévoit pas en la matière une délégation au gouvernement en vue de reconnaître une autorisation délivrée par une autre région. Pourtant, l'objectif poursuivi par le législateur ordonnancier – à savoir la lutte contre une forme de concurrence déloyale – est un souci partagé par l'ensemble des régions.

En outre, en ce qu'elle empêche les parties poursuivies devant le juge *a quo* d'honorer pleinement leurs contrats, la disposition en cause entrave la libre circulation des personnes, biens et services, sans aucune justification valable.

A.11.1. Le Gouvernement wallon souligne qu'en ce qui concerne, tout d'abord, le respect du principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences, l'interprétation que fait le juge *a quo* de la disposition en

cause a pour effet que cette dernière règle des questions relatives à l'exercice, sur le territoire d'une région, des activités de services de location de voitures avec chauffeur exploités au départ d'endroits qui ne sont pas situés sur le territoire de cette région.

Or, si le principe de proportionnalité ne s'oppose pas à ce qu'une collectivité exige une autorisation, il n'en demeure pas moins qu'un législateur viole ce principe en exerçant unilatéralement l'une de ses compétences alors que les compétences en cause sont devenues à ce point imbriquées qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération.

Il ne fait aucun doute qu'en l'espèce, les compétences sont nécessairement imbriquées. Du reste, le législateur spécial a imposé la conclusion d'un accord de coopération en ce qui concerne la question connexe des services de taxis s'étendant sur le territoire de plus d'une région.

L'absence de coopération dans une telle matière est donc constitutive d'une violation du principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétences.

A.11.2. En ce qui concerne, ensuite, le principe de l'union économique et monétaire, il y a lieu de constater que, dans l'arrêt n° 56/96, la Cour s'est prononcée sur le respect de ce principe par la disposition en cause dans une interprétation de cette disposition qui n'est pas celle du juge *a quo*.

L'intervention du législateur ordonnancier a, par ailleurs, été justifiée, d'une part, par la nécessité de lutter contre la concurrence déloyale qu'exerçaient les services de location de voitures avec chauffeur vis-à-vis des taxis, les premiers n'étant soumis à l'époque à aucune obligation particulière et, d'autre part, par le souci d'éviter que les exploitants ne réunissant pas les conditions pour exploiter ce service s'établissent dans des communes proches de la Région de Bruxelles-Capitale pour y exploiter ce service, compte tenu de ce que, à l'époque, cette activité n'était pas réglementée dans les deux autres régions.

Force est de constater que ce risque n'existe plus aujourd'hui puisque tant la Région wallonne que la Région flamande ont adopté une réglementation en la matière et que les conditions d'obtention d'une autorisation sont analogues sur le territoire des trois régions.

A supposer même que l'objectif de la disposition en cause demeure valable, encore faudrait-il constater que la mesure en cause est disproportionnée par rapport à la réalisation dudit objectif.

A.12. Le Gouvernement flamand souligne, à titre préliminaire, que l'arrêt n° 56/96 doit être lu compte tenu de l'absence, au moment où il a été rendu, de toute réglementation équivalente au niveau wallon ou flamand. Or, tel n'est plus le cas aujourd'hui. La Région flamande a en effet adopté une réglementation moins protectionniste puisque le critère de rattachement qui est utilisé – le siège d'exploitation – peut être interprété plus largement que le critère tiré du lieu de départ de la prestation.

En ce qui concerne la première question préjudicielle, telle qu'elle est reformulée par la Cour, le Gouvernement flamand observe que, dans l'interprétation du juge *a quo*, la disposition en cause implique que plusieurs autorisations sont nécessaires pour pouvoir poursuivre un contrat de location de voitures avec chauffeur comprenant plusieurs prestations. Ceci constitue un exercice manifestement disproportionné par le législateur bruxellois de ses propres compétences.

L'interprétation retenue par le juge *a quo* emporte aussi une violation du principe de l'union économique et monétaire, et plus précisément de la libre prestation de services.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement flamand estime qu'en ce qu'il prévoit une peine qui n'était pas visée par le livre 1er du Code pénal, l'article 35 de l'ordonnance en cause aurait dû être soumis au Conseil des ministres pour avis conforme, ce qui n'a pas été fait. Il renvoie à cet égard à un avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 24 février 2009.

- B -

*Quant aux dispositions en cause*

B.1. La Cour est interrogée par le Tribunal de police de Bruxelles sur la compatibilité de l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles avec les articles 10 et 11 de la Constitution (première question préjudicielle) et sur la conformité de l'article 35 de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 (seconde question préjudicielle).

*En ce qui concerne la première question préjudicielle*

B.2. Par sa première question préjudicielle, le juge *a quo* souhaite savoir si l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en n'imposant pas aux régions de conclure un accord de coopération en ce qui concerne la réglementation des services de location de voitures avec chauffeur qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région alors que cet article exige la conclusion d'un tel accord de coopération à propos de la réglementation des services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région.

B.3.1. Il apparaît cependant de la décision de renvoi que le juge *a quo* a posé cette question afin de déterminer s'il y avait lieu d'appliquer, au litige pendant devant lui, l'article 16 de l'ordonnance du 27 avril 1995 précitée.

B.3.2. Cet article dispose :

« Nul ne peut, sans autorisation du Gouvernement, exploiter sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale un service de location de voitures avec chauffeur au moyen d'un ou de plusieurs véhicules.

Seuls les exploitants titulaires d'une autorisation délivrée par le Gouvernement peuvent effectuer des prestations de services dont le point de départ pour l'utilisateur est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'autorisation d'exploiter n'emporte aucune autorisation de stationner sur des points particuliers de la voie publique ».

Telle qu'elle est interprétée par le juge *a quo*, cette disposition s'applique à toute prestation accomplie par une société dont le siège social est établi sur le territoire d'une autre région dès qu'une prise en charge matérielle du client de cette société a lieu sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et ce, même lorsque cette prise en charge s'inscrit dans le cadre d'une prestation plus large, dont le point de départ initial pour le client se situe sur le territoire d'une autre région.

B.4. En vue de fournir une réponse utile à la juridiction *a quo* et après avoir entendu les parties à ce propos, la Cour estime dès lors nécessaire de vérifier si, en ce qu'il règle les services de location de voitures avec chauffeur s'étendant sur le territoire de plus d'une région, l'article 16 de l'ordonnance en cause viole le principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences ou le principe de l'union économique et monétaire visé à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et qui est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

B.5.1. L'article 16 précité est justifié comme suit dans les travaux préparatoires :

« Afin d'éviter que des services de location de voitures avec chauffeur établis sur le territoire d'autres régions et demeurant dès lors dans l'absence totale de réglementation applicable ne puissent porter atteinte aux intérêts des services de taxis d'une part et aux services de location de voitures avec chauffeur autorisés en Région de Bruxelles-Capitale d'autre part, il est prévu que seuls les exploitants titulaires d'une autorisation délivrée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pourront effectuer des courses dont le point de départ est situé sur le territoire de la Région.

Ce critère permet d'assurer à la fois la compétence de la Région pour légiférer en cette matière et pour assurer un effet utile aux dispositions projetées » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1994-1995, n° A-368/1, p. 20).

B.5.2. Dans son arrêt n° 56/96 du 15 octobre 1996, la Cour a jugé :

« B.7.3. Il ressort du texte de l'article 16 précité et des travaux préparatoires y afférents qu'une autorisation est seulement requise pour des prestations dont le point de départ pour l'utilisateur est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette disposition n'empêche pas que des déplacements pour une prestation de service avec chauffeur dont le point de départ est situé hors de la Région de Bruxelles-Capitale puissent être poursuivis sur le territoire de cette région sans qu'une autorisation soit nécessaire à cette fin. Elle ne porte donc pas une atteinte disproportionnée à la libre prestation des services.

Par ailleurs, l'élément pris en considération, à savoir le point de départ de la prestation de service, constitue un critère de rattachement pertinent permettant de localiser la matière à régler exclusivement dans la sphère de compétence territoriale de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.7.4. Il s'ensuit que les dispositions litigieuses ne portent pas atteinte aux règles énoncées à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, de telle sorte que le législateur régional n'a pas violé les compétences que lui attribuent les articles 2 et 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ».

B.5.3. La Cour relève toutefois que, depuis l'arrêt n° 56/96 précité, la Région wallonne et la Région flamande se sont dotées d'une législation propre en la matière soumettant à autorisation l'exercice, par un prestataire de services établi sur leur territoire, de l'activité de location de voitures avec chauffeur.

Selon le principe de reconnaissance mutuelle, inhérent à l'union économique et monétaire entre les composantes de l'Etat, une personne proposant des services sur le territoire d'une de ces composantes en se conformant aux règles qui y sont applicables est présumée pouvoir exercer librement cette activité sur le territoire de toute autre composante de l'Etat, sauf pour cette dernière à établir la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime.

La volonté de protéger les prestataires de services établis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale contre la concurrence d'autres opérateurs économiques, au seul motif que ceux-ci sont établis en Région wallonne ou en Région flamande est, par essence, incompatible avec le principe même de l'union économique et monétaire et ne saurait être considérée comme un objectif légitime.

Pour le surplus, il n'apparaît pas que l'obligation de satisfaire aux conditions prévues par le législateur décrétoal wallon ou flamand ne permettrait pas d'atteindre les objectifs poursuivis par la disposition en cause.

B.6. Il s'ensuit que la disposition en cause viole le principe de l'union économique et monétaire en ce qu'elle régleme les services de location de voitures avec chauffeur s'étendant sur le territoire de plus d'une région.

B.7. Il n'est dès lors plus nécessaire d'examiner la compatibilité de l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ce contrôle ne pouvant aboutir à une autre conclusion.

*En ce qui concerne la seconde question préjudicielle*

B.8. Par sa seconde question préjudicielle, le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 35, § 1er, alinéa 3, et § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 précitée est conforme à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon le juge *a quo*, cette disposition aurait prévu d'autres peines que celles figurant au livre Ier du Code pénal, sans qu'ait été recueilli préalablement l'avis conforme du Conseil des ministres.

B.9.1. L'article 35 de l'ordonnance en cause dispose :

« § 1. Sans préjudice des dommages-intérêts s'il y a lieu, sont punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 500 francs à 10 000 francs ou d'une de ces peines seulement, ceux qui exploitent sans autorisation un service de taxis ou un service de location de voitures avec chauffeur.

Est punie des mêmes peines, toute personne qui aura donné les apparences d'un taxi ou d'une voiture de location avec chauffeur à un véhicule soumis aux dispositions de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'application alors que ce véhicule n'a pas fait l'objet, selon le cas, d'une autorisation d'exploiter un service de taxis ou un service de location de voitures avec chauffeur.

Dans tous ces cas, le juge ordonne la confiscation du ou des véhicules à l'aide duquel ou desquels l'infraction aura été commise.

§ 2. Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 26 francs à 10 000 francs ou d'une de ces peines seulement, sans préjudice des dommages-intérêts s'il y a lieu, ceux qui commettent une autre infraction à la présente ordonnance, aux arrêtés pris en exécution de celle-ci ou aux conditions de l'autorisation d'exploiter.

En outre, le juge peut ordonner la confiscation du ou des véhicules appartenant au condamné et à l'aide duquel ou desquels l'infraction aura été commise.

§ 3. Les dispositions du livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont applicables à ces infractions.

Toutefois, sans préjudice de l'article 56 du Code pénal, la peine ne peut, en cas de récidive dans les deux ans à partir de la condamnation, être inférieure au double de la peine prononcée antérieurement du chef de la même infraction.

§ 4. Les dommages-intérêts alloués à la personne préjudiciée par l'infraction sont privilégiés sur le véhicule qui a servi à commettre l'infraction quand la propriété en appartient à l'auteur, au coauteur ou au complice de l'infraction. Ce privilège prend rang immédiatement après celui qui est prévu à l'article 20, 5°, de la loi du 16 décembre 1851.

Les tribunaux de police connaissent des infractions prévues par le présent article ».

Il ressort des faits de la cause que la seconde question préjudicielle porte exclusivement sur la conformité à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 des paragraphes 1er, alinéa 3, et 2, alinéa 2, de cet article 35.

B.9.2. L'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« L'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de Communauté ou de Région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre Ier du Code pénal ».

Cette disposition est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

B.10. L'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'exige l'obtention de l'avis conforme du Conseil des ministres que lorsqu'il s'agit d'instaurer des peines et des incriminations qui sont neuves, d'un point de vue matériel.

B.11.1. L'article 42 du Code pénal dispose :

« La confiscation spéciale s'applique :

1° Aux choses formant l'objet de l'infraction et à celles qui ont servi ou qui ont été destinées à la commettre, quand la propriété en appartient au condamné;

2° Aux choses qui ont été produites par l'infraction.

3° Aux avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction, aux biens et valeurs qui leur ont été substitués et aux revenus de ces avantages investis ».

A moins qu'elle puisse être considérée comme une mesure de sûreté, le législateur ordonnancier est, sauf avis conforme du Conseil des ministres, incompétent pour autoriser la confiscation de moyens de transport même lorsqu'ils n'appartiennent pas au condamné, car il créerait ainsi une confiscation autre que celle qui est réglée dans le livre Ier du Code pénal.

B.11.2. L'article 35, § 1er, alinéa 3, de l'ordonnance en cause prévoit que le juge ordonne la confiscation du ou des véhicules à l'aide duquel ou desquels l'infraction, visée aux alinéas 1er ou 2 du même article, a été commise, sans distinguer selon que ces véhicules appartiennent ou non au condamné. Cette sévérité est justifiée, dans les travaux préparatoires, par la volonté de dissuader efficacement la commission d'infractions « qui mettent en péril l'effet utile du projet » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1994-1995, A-368/1, p. 26).

Le législateur ordonnancier établit de la sorte une nouvelle peine au sens de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La Cour constate que l'avis conforme relatif à cette disposition n'a pas été donné par le Conseil des ministres, de telle sorte qu'il n'est pas satisfait à la condition de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.11.3. Dans cette mesure, la seconde question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.12.1. L'article 43 du Code pénal dispose :

« La confiscation spéciale s'appliquant aux choses visées aux 1° et 2° de l'article 42 sera toujours prononcée pour crime ou délit.

[...] ».

B.12.2. L'article 35, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance en cause prévoit que le juge peut ordonner la confiscation de véhicules appartenant au condamné et à l'aide duquel ou desquels aura été commise une infraction à ladite ordonnance, aux arrêtés qui l'exécutent ou aux conditions de l'autorisation d'exploiter, autre que les infractions visées à l'article 35, § 1er, alinéas 1er et 2.

Le législateur ordonnancier déroge ainsi à l'article 43 du Code pénal en ce qu'il permet au juge d'apprécier s'il y a lieu d'ordonner la confiscation du véhicule à l'aide duquel un des délits auxquels cet article se réfère a été commis.

Toutefois, l'octroi d'une telle faculté ne fait que modifier la manière dont le législateur fédéral entendait que soit infligée une peine prévue par le livre Ier du Code pénal. Le fait de prévoir cette modalité particulière ne s'assimile pas à l'instauration d'une peine qui est neuve au point de vue matériel.

Il s'ensuit que l'article 35, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance en cause est conforme à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.12.3. Dans cette mesure, la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- En ce qu'il s'applique à toute prestation accomplie par une société dont le siège social est établi sur le territoire d'une autre région, l'article 16 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur viole l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

- L'article 35, § 1er, alinéa 3, de la même ordonnance viole l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

- L'article 35, § 2, alinéa 2, de la même ordonnance ne viole pas l'article 11, alinéa 2, précité.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 29 avril 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens