

Numéro du rôle : 6067
Arrêt n° 129/2015 du 24 septembre 2015

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 25 du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route, posée par le Tribunal correctionnel néerlandophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 16 octobre 2014 en cause du procureur du Roi contre Abdellah Arraoui, la SPRL « A.R.S.H. » et Mohammed Larbi Ibn El Cadi, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 octobre 2014, le Tribunal correctionnel néerlandophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 25 du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route, interprété en ce sens qu'il interdit à l'exploitant d'un service de taxi dont le siège d'exploitation se trouve dans la Région de Bruxelles-Capitale et qui a, lors d'un trajet en taxi, transporté des personnes vers un endroit situé en Région flamande, d'embarquer à cet endroit en Région flamande des personnes pour les transporter vers un endroit situé dans la Région de Bruxelles-Capitale s'il ne dispose pas d'une autorisation délivrée conformément au décret précité de la Région flamande, viole-t-il l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (union économique) ? ».

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me S. Vernailen, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 10 juin 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 24 juin 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 24 juin 2015.

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*

Abdellah Arraoui et la SPRL « A.R.S.H. », dont il est le gérant, ont été condamnés le 13 mai 2013 par le Tribunal de police de Vilvorde pour avoir exploité un service de taxis à Zaventem, sans être en possession de l'autorisation requise. Lors d'un contrôle effectué les 18 octobre et 23 novembre 2012 dans le hall d'arrivée de l'aéroport de Zaventem, Abdellah Arraoui n'a pu présenter qu'une autorisation pour la Région de Bruxelles-Capitale, mais pas pour la Région flamande. Mohammed Larbi Ibn El Cadi intervient en qualité de mandataire *ad hoc* de la SPRL « A.R.S.H. ».

Statuant en degré d'appel, le Tribunal correctionnel néerlandophone de Bruxelles constate que les régions en question appliquent pour l'obligation d'autorisation un facteur de rattachement différent. En vertu de la réglementation de la Région de Bruxelles-Capitale, une autorisation est requise lorsque le point de départ de la prestation de service pour l'usager est situé dans cette Région. En vertu de la réglementation de la Région flamande, une autorisation serait requise si le siège d'exploitation du service de taxis est situé dans cette Région. Avant de statuer, le Tribunal pose la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Gouvernement flamand reconnaît tout d'abord que les principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux, visés à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, limitent les régions dans l'exercice de toutes leurs compétences, et donc pas seulement dans l'exercice de leurs compétences économiques. Les régions ne violeraient la liberté de commerce et d'industrie, également mentionnée dans la disposition précitée, que si elles limitaient l'exercice de cette liberté sans aucune nécessité ou si la limitation était disproportionnée au but poursuivi.

A.2. Selon le Gouvernement flamand, le législateur décretaal n'a pas violé l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale. Il relève que l'article 25 en cause du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route doit être rapproché de l'article 26, § 2, du même décret. Il en ressortirait que tout exploitant peut demander une autorisation d'exploitation d'un service de taxis dans la Région flamande même s'il n'a pas de siège d'exploitation dans ladite Région. Plus particulièrement, il doit pour ce faire demander une autorisation dans la commune flamande où il souhaite exploiter ses services de taxis. Il s'ensuit que la disposition en cause n'a en rien cherché à réglementer des activités transrégionales.

Selon le Gouvernement flamand, il ressort du décret qu'un exploitant établi dans une autre région, qui possède une autorisation de stationnement dans celle-ci, peut, depuis cette région, prendre en charge un client dans la Région flamande pour autant que ce client ait préalablement commandé la course auprès de l'exploitant. Dans ce cas, l'exploitant n'est pas stationné en Région flamande, mais parque son taxi pendant le temps nécessaire pour emmener son client. Il n'a alors pas besoin d'une autorisation délivrée selon la réglementation flamande. La prise en charge d'un client au sens de l'article 14 de l'arrêté royal du 2 avril 1975 portant règlement de police relatif à l'exploitation des services de taxis, actuellement l'article 36 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 juillet 2003 relatif aux services de taxi et aux services de location de véhicules avec chauffeur, demeure également possible.

A.3. Le Gouvernement flamand conclut sur la base de ce qui précède que la question préjudicielle repose sur une prémisse erronée. Le juge *a quo* postule erronément que les intéressés n'auraient pas la possibilité d'obtenir une autorisation sur la base de la réglementation flamande en raison de l'absence d'un siège d'exploitation en Région flamande. Bien que l'arrêt n° 85/2008 semble partir également de ce raisonnement, un tel effet ne peut être déduit des dispositions du décret du 20 avril 2001. S'il est vrai que le siège d'exploitation tient lieu de critère de rattachement pour les services de location de véhicules avec chauffeur, il n'en va pas de même pour les services de taxis. Le raisonnement que la Cour a tenu dans l'arrêt n° 41/2010, qui concerne la location de voitures avec chauffeur, ne pourrait pas s'appliquer tel quel aux services de taxis. Il ne serait dès lors pas question d'une entrave à la libre circulation entre les entités fédérées de l'Etat.

- B -

B.1. L'article 25 du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route dispose :

« Personne ne peut, sans autorisation, exploiter un service de taxi à l'aide [d'un] ou [de] plusieurs véhicules à partir de la voie publique ou à tout autre endroit non ouvert aux transports en commun [lire : non ouvert à la circulation publique] qui se situe sur le territoire de la Région flamande ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette disposition viole l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

L'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, précité, dispose :

« En matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux ».

En vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, cette disposition est d'application dans la Région de Bruxelles-Capitale.

B.3. Le juge *a quo* soumet l'article 25 du décret du 20 avril 2001 à la Cour dans l'interprétation selon laquelle il interdit à l'exploitant d'un service de taxi dont le siège d'exploitation se trouve dans la Région de Bruxelles-Capitale et qui a, lors d'un trajet en taxi, transporté des personnes vers un endroit situé en Région flamande, d'embarquer à cet endroit des personnes pour les transporter vers un endroit situé dans la Région de Bruxelles-Capitale s'il ne dispose pas d'une autorisation délivrée conformément au décret précité.

B.4. Il ressort du texte et des travaux préparatoires de l'article 25 qu'une autorisation n'est requise que pour l'exploitation de services de taxis « à partir de la voie publique ou à tout autre endroit non ouvert aux transports en commun [lire : non ouvert à la circulation publique] qui se situe sur le territoire de la Région flamande ».

Cette disposition n'empêche pas que les services de taxis dont le siège d'exploitation est situé en dehors de la Région flamande puissent poursuivre leurs courses sur le territoire de la Région flamande, sans qu'une autorisation soit requise à cette fin (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 435/1, p. 20).

B.5. Dans l'arrêt n° 85/2008 du 27 mai 2008, la Cour a estimé « que le critère utilisé par le législateur décréteil flamand, à savoir le 'siège d'exploitation', constitue un critère de rattachement pertinent, permettant de localiser exclusivement la matière réglée par le décret sur la mobilité dans la sphère de compétence territoriale de la Région flamande ».

Le juge *a quo* en déduit que l'exploitant d'un service de taxi dont le siège d'exploitation se trouve dans la Région de Bruxelles-Capitale, et qui n'a pas de siège d'exploitation en Région flamande, ne pourrait obtenir l'autorisation visée à l'article 25 du décret du 20 avril 2001.

B.6. La notion de « critère de rattachement » n'a pas la portée que lui donne le juge *a quo*. Cette notion vise à localiser toute norme adoptée par un législateur dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur.

Le système de la répartition exclusive des compétences territoriales s'oppose en l'espèce à ce qu'une autorité régionale prenne unilatéralement des dispositions se rapportant à l'exercice, sur le territoire d'une région, d'activités de services de taxis exploités au départ d'endroits qui ne sont pas situés sur le territoire de cette région. Pour le règlement des questions relatives aux services de taxis, et non aux courses, qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région, l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles exige un accord de coopération (voy. l'arrêt n° 85/2008, B.6.2).

B.7. Le critère de rattachement du règlement en question empêche donc le législateur décréteil flamand de régler l'exploitation de services de taxis à partir du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, mais n'empêche pas l'exploitant d'un service de taxi dans la Région de Bruxelles-Capitale d'obtenir une autorisation pour exploiter des services de taxis en Région flamande.

Selon le Gouvernement flamand, c'était également l'objectif du législateur décréteil, comme en atteste l'article 26, § 2, du décret du 20 avril 2001 qui dispose :

« Aux conditions fixées par le conseil communal, l'autorisation ou le renouvellement de l'autorisation pour l'exploitation d'un service taxi est délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune où l'exploitant a l'intention d'exploiter son service de taxi, à appeler ci-après ' le collège compétent ' ».

Les travaux préparatoires précisent ce qui suit :

« Si le candidat-exploitant souhaite exploiter des services de taxis dans plusieurs communes, il est tenu de disposer des autorisations respectives délivrées par ces communes. Dans ce cas, le candidat-exploitant devra généralement disposer de plusieurs véhicules. En effet, l'utilité publique au bénéfice de laquelle l'autorisation a été accordée exige que le véhicule en question soit disponible » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 435/1, p. 21).

Le collège compétent ne peut délivrer qu'une seule autorisation par exploitant. L'autorisation mentionne le nombre de véhicules pour lesquels elle a été délivrée et s'il peut être fait usage ou non d'emplacements sur la voie publique (article 26, § 5, du décret du 20 avril 2001). L'autorisation pour l'exploitation d'un service de taxi comprend l'autorisation de stationnement à n'importe quel emplacement qui n'est pas situé sur la voie publique, mais dont l'exploitant dispose, ou à un quelconque emplacement sur la voie publique dans la commune octroyant l'autorisation qui est réservé aux taxis et qui est libre, à condition que l'autorisation, conformément à l'article 26, § 5, en mentionne explicitement l'utilisation (article 38, § 1er, du décret du 20 avril 2001). Lorsqu'elle délivrera les autorisations, la commune devra donc tenir compte du nombre d'emplacements sur les voies publiques dépendant de son territoire (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 435/1, p. 25).

B.8. En l'espèce, le critère de rattachement peut être déterminé avec davantage de précision, comme le confirme l'arrêt n° 40/2012 du 8 mars 2012, par lequel la Cour a jugé « que le critère utilisé par les auteurs de l'ordonnance, à savoir le point de départ du service de taxi, constitue un critère de rattachement pertinent, permettant de localiser la matière réglée par cette ordonnance dans la sphère de compétence territoriale de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Dans cet arrêt, la Cour s'est prononcée sur l'article 3, alinéa 1er, 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, dont les termes sont pratiquement identiques à ceux de la disposition actuellement en cause :

« Nul ne peut, sans autorisation du Gouvernement, exploiter un service de taxis au moyen d'un ou de plusieurs véhicules au départ d'une voie publique ou de tout autre endroit non ouvert à la circulation publique, qui se situe sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

La Cour a jugé que cette disposition ne porte pas atteinte aux principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ni au principe de l'union économique et monétaire (article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), d'autant qu'il s'agit de services d'utilité publique qu'il convient d'intégrer dans des mesures portant sur la régulation et la coordination des transports (B.8.4).

La Cour a également jugé que cette disposition ne porte pas atteinte aux droits que les intéressés tirent des articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui garantissent la liberté d'établissement et la libre prestation des services (B.11.2).

B.9. Il ressort de ce qui précède que le décret de la Région flamande et l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale appliquent le même critère de rattachement et qu'ils n'interdisent pas d'accorder une autorisation à des personnes qui exploitent leurs services de taxis à partir du territoire d'une autre région.

En soi, l'exigence d'une autorisation ne peut être jugée contraire aux garanties consacrées par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 25 du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route ne viole pas l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 24 septembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen