

Numéro du rôle : 6655
Arrêt n° 164/2018 du 29 novembre 2018

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 16 et 28 du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, posées par le Tribunal de première instance de Liège, division Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 20 avril 2017 en cause de la SPRL « Fimaseb » contre la ville de Liège, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 mai 2017, le Tribunal de première instance de Liège, division Liège, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« Les articles 16 et 28 du décret wallon du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur violent-ils l'article 170, § 4, de la Constitution en ce que ces dispositions portent atteinte à l'autonomie fiscale des communes en prévoyant que les communes ne peuvent plus lever de taxes sur les services de taxis qu'à concurrence d'un montant maximal de 600 euros et que, concernant les services de location de voitures avec chauffeur, plus aucune taxe communale ne peut être levée alors que l'article 170, § 4, de la Constitution réserve au seul législateur fédéral de déterminer les exceptions au principe de l'autonomie fiscale des communes, dont la nécessité est démontrée de sorte que les régions ne sont pas compétentes en la matière ?

Les articles 16 et 28 du décret wallon du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur violent-ils les articles 10, 11 et 172 de la Constitution en ce qu'ils prévoient un régime spécifique pour les entreprises de services de location de véhicules avec chauffeur, qui peuvent être soumises à une taxe régionale d'un maximum de 250 euros alors que les entreprises de services de taxis peuvent, quant à elles, être soumises à une taxe communale d'un maximum de 600 euros alors que l'article 1er, 1° et 2° du décret du 18 octobre 2007 décrit ces services comme présentant des caractéristiques objectivement comparables et que les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur utilisent le même type de véhicules et sont susceptibles d'effectuer le même type de transport, même si le champ d'activité des services de taxis est plus large, et se trouvent dans une même situation objective et impersonnelle ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SPRL « Fimaseb », assistée et représentée par Me J.-P. Douny, avocat au barreau de Liège;
- la ville de Liège, assistée et représentée par Me F. Delobbe, avocat au barreau de Liège;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me G. Generet, avocat au barreau de Bruxelles.

La ville de Liège a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 25 septembre 2018, la Cour, après avoir entendu les rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, 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 17 octobre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 17 octobre 2018.

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*

La partie requérante devant le juge *a quo*, qui exploite une entreprise de services de taxis, conteste auprès du Tribunal de première instance de Liège une taxe de 2 400 euros, établie pour l'exercice d'imposition 2013, en application du règlement-taxe relatif aux exploitations de services de taxis pour les exercices d'imposition 2010 à 2013, voté par le conseil communal de la ville de Liège en sa séance du 26 janvier 2010.

La partie requérante dénonce une différence de traitement entre les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur, qui porte atteinte, sans raison objective, à la capacité contributive de la première catégorie de redevables, alors qu'il s'agit, dans les deux cas, du transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles mis à leur disposition.

Concernant le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le juge *a quo* estime qu'il est essentiel de connaître l'objectif que poursuivait la commune lorsqu'elle a établi la taxe litigieuse.

Il relève tout d'abord que la situation financière de la commune, qui est visée dans le préambule du règlement-taxe, justifie sans doute l'existence d'une taxation, mais ne justifie pas la restriction du champ d'application de la taxe ainsi instituée. Ce motif financier ne permet pas d'expliquer pourquoi la taxe concernée est due par les seuls services de taxis et non par les services de location de véhicules avec chauffeur.

Devant le juge *a quo*, la ville de Liège invoque le décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur. Elle soutient que la différence de régime trouve son origine dans ce décret. Elle relève ainsi que ce décret a pour effet de restreindre la compétence des communes d'instaurer une taxe sur les services de location de véhicules avec chauffeur. Le législateur décrétole wallon a limité l'autonomie fiscale des communes et porté atteinte à une compétence réservée au législateur fédéral par l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution. La question de la compétence des régions, en matière de restriction à l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux, doit être examinée au regard de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le juge *a quo* se demande en effet pour quelles raisons le législateur wallon a retiré aux communes la possibilité de lever une taxe sur les services de location de voitures avec chauffeur et de leur accorder un régime spécifique et privilégié, par une taxe régionale de 250 euros maximum, alors qu'il est conscient de la concurrence entre ces taxis déguisés et les entreprises de services de taxis. Les travaux préparatoires du décret ne justifient pas la différence de traitement dénoncée en l'espèce entre les services de taxis, pour lesquels les communes sont limitées dans leur autonomie fiscale par un plafond de 600 euros, et les services de location de voitures avec chauffeur, pour lesquels les communes se voient retirer tout pouvoir fiscal.

Le juge *a quo* estime dès lors qu'il paraît déterminant, pour la solution à donner au litige, de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut. Une inconstitutionnalité rejaillirait en cascade sur les actes administratifs ultérieurs qui n'en sont que l'exécution, tels que le règlement-taxe litigieux pris sur la base du décret en cause.

III. *En droit*

- A -

Position de la partie demanderesse devant le juge a quo

A.1.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, la partie demanderesse devant le juge *a quo* précise que l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution réserve au législateur fédéral, en matière d'impôts communaux, les exceptions dont la nécessité est démontrée; les régions ne peuvent pas adopter une réglementation qui aurait pour effet de restreindre le pouvoir des communes d'instaurer une taxe. Cet enseignement a été confirmé par la Cour constitutionnelle, notamment par ses arrêts n^{os} 19/2012, du 16 février 2012, et 105/2015, du 16 juillet 2015. La Région wallonne ne peut donc porter atteinte aux compétences fiscales d'une commune, sauf si les conditions prévues à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont remplies.

Par le décret en cause, la Région wallonne a retiré totalement aux communes leur autonomie fiscale en ce qui concerne la taxation des services de location de voitures avec chauffeur et leur a retiré partiellement leur autonomie concernant la taxation des services de taxis. Elle a donc violé l'article 170, § 4, de la Constitution. Les travaux préparatoires du décret en cause ne donnent aucune indication à cet égard. Le législateur décrétoal wallon a voulu éviter des réglementations disparates en laissant le pouvoir aux communes, tout en fixant malgré tout des conditions générales d'exploitation à respecter par les communes. Le législateur décrétoal a aussi voulu créer un cadre juridique qui était inexistant pour les services de location de voitures avec chauffeur.

Selon la partie demanderesse devant le juge *a quo*, il y a une atteinte à l'autonomie communale. Or, les conditions prévues par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne sont pas respectées. La compétence transférée aux régions par l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne permet pas de justifier des atteintes portées à l'autonomie fiscale communale. Par ailleurs, le fait que la Région wallonne souhaite soumettre les secteurs concernés à un cadre relativement réglementé n'explique pas l'atteinte portée à la fiscalité communale. L'autonomie fiscale est partiellement amputée pour les services de taxis puisque le législateur décrétoal limite le montant maximal de la taxe pouvant être perçue par la commune. Par contre, pour les services de location de voitures avec chauffeur, la compétence fiscale a été totalement retirée aux communes. Rien ne permet d'expliquer les motifs de ces limitations ni les raisons du traitement différencié des deux services. Enfin, il n'est pas démontré que l'incidence des dispositions décrétoales en cause sur la matière est marginale. Elles ont un impact sur la fiscalité des communes et le législateur ne donne aucune justification à cet égard.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* conclut que la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.1.2. Concernant la seconde question préjudicielle, la partie demanderesse devant le juge *a quo* relève que les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur utilisent le même type de véhicules et sont susceptibles d'effectuer le même type de transport. Ils se trouvent donc dans une même situation objective et impersonnelle. Il y a dès lors lieu de vérifier si la différence de traitement établie repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. À défaut d'indication dans les travaux préparatoires, cette justification objective et raisonnable est inexistante. Le législateur décrétoal wallon ne formule aucune considération pour justifier le régime spécifique et privilégié accordé aux services de location de voitures avec chauffeur, à savoir une taxation plafonnée à 250 euros. Ce régime de préférence est injustifié, notamment au regard de l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal wallon, qui est conscient de la concurrence déloyale que peuvent exercer les « taxis déguisés » sur les véritables entreprises de services de taxis.

Le législateur décrétoal wallon a par ailleurs pour objectif de sauvegarder la rentabilité et la solvabilité du secteur des taxis. Le régime prévu par les dispositions en cause est en totale contradiction avec ces objectifs. La partie demanderesse devant le juge *a quo* conclut que la seconde question préjudicielle appelle également une réponse affirmative.

Position de la ville de Liège, partie défenderesse devant le juge a quo

A.2.1. Concernant la première question préjudicielle, la ville de Liège relève que, suivant certains auteurs, le législateur spécial a décidé, en modifiant l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par l'article 11 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, que les dispositions constitutionnelles antérieures à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne pouvaient être considérées comme des règles répartitrices de compétence. Le terme « loi » contenu à l'article 170, § 4, de la Constitution vise aussi bien les lois que les décrets et les ordonnances. La ville de Liège relève que, par son arrêt n° 89/2010 du 29 juillet 2010, la Cour a statué sur un cas similaire et qu'elle s'est fondée sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Les régions sont compétentes en matière de services de taxis et de location de voitures avec chauffeur. Toutes les conditions prévues à cet égard sont remplies en l'espèce, comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État, à propos de l'avant-projet de décret.

A.2.2. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, la ville de Liège observe tout d'abord que, dans un souci de contrôle strict, le législateur décretaal a souhaité que les services de location de véhicules avec chauffeur relèvent de l'autorité régionale. Dès l'instant où les autorités régionales assurent l'administration des autorisations et le contrôle de ces services, les régions sont fondées à se réserver le produit d'une taxe sur ces services. Le montant de la taxe est plafonné à 250 euros.

Selon la ville de Liège, le montant de la taxe communale sur les taxis, qui est de 600 euros, recouvre à la fois la délivrance de l'autorisation d'exploitation et de stationnement, comme l'a relevé le ministre, dans les travaux préparatoires relatifs à l'article 16 de l'avant-projet. Les services de location de véhicules avec chauffeur ne bénéficient d'aucune autorisation de stationnement, comme l'indique l'article 29 du projet de décret. Le montant complémentaire annuel, de l'ordre de 350 euros à charge des services des taxis, trouve donc une justification dans l'autorisation de stationnement. La ville de Liège conclut que la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Position du Gouvernement wallon

A.3. Le Gouvernement wallon se fonde sur l'arrêt n° 55/2017 de la Cour du 11 mai 2017. Il rappelle que la compétence en matière de transport individuel rémunéré de personnes par route est une compétence régionale et qu'il faut donc vérifier si la matière concernée se prête à un régime différencié. Il souligne qu'il existe une différence objective entre les entreprises de services de taxis et les entreprises des services de location de voitures avec chauffeur, qui se répercute directement sur la problématique de la taxe. Les pouvoirs locaux disposent en effet d'une compétence en matière de taxis et c'est à ce titre que les communes sont tenues de délivrer un certificat de capacité, moyennant la vérification des conditions légales requises, à chaque chauffeur de taxi circulant sur leur territoire. D'une manière générale, différentes contraintes sont à charge des communes pour assurer la gestion des services de taxis.

Enfin, il importe de relever que les communes ont l'obligation de mettre à disposition sur leur territoire des emplacements destinés aux taxis. Ces contraintes n'existent pas pour la gestion des services de location de voitures avec chauffeur. Les communes ne mettent aucun emplacement de stationnement à disposition de ces entreprises et n'ont aucune contrainte de gestion et de contrôle à l'égard de celles-ci. Les voitures mises en location avec chauffeur ne peuvent pas stationner sur les emplacements réservés aux taxis. Ce critère permet de distinguer objectivement les deux types de services. Cette distinction justifie une différence de traitement en ce qui concerne la taxation. Il est légitime que la taxe susceptible d'être imposée par une commune aux taxis implantés sur son territoire soit supérieure à la taxe imposée aux services de location de voitures avec chauffeur. Puisque l'exploitation de ces dernières sociétés dépend directement de l'autorité régionale, il est légitime que la taxation dépende également de cette autorité.

Par ailleurs, en ce qui concerne la taxe relative aux services de taxis, le législateur a laissé aux communes le soin de fixer le montant de la taxe, en imposant uniquement un montant maximal. Ce faisant, le législateur décretaal entendait prendre en compte la situation particulière de chaque commune et l'importance de la charge

que représente pour chacune d'elle la gestion de ce service. L'autonomie fiscale des communes est ainsi préservée; à tout le moins, l'atteinte qui serait portée à cette autonomie est marginale et justifiée.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement wallon relève que la discrimination « active » vise la situation où, sans justification admissible, des personnes ou des catégories de personnes se voient traitées de manière moins favorable que d'autres personnes ou catégories de personnes se trouvant dans une situation comparable. Pour les motifs déjà indiqués, les deux catégories d'entreprises se trouvent dans des situations objectivement différentes puisque les entreprises de taxis génèrent des coûts plus ou moins importants à charge des communes et bénéficient en contrepartie d'avantages exclusifs, notamment en termes de stationnement.

Réponse de la ville de Liège

A.4. En ce qui concerne la première question préjudicielle, la ville de Liège répond qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que le terme de « loi » mentionné à l'alinéa 2, de l'article 170, § 4, de la Constitution vise la loi fédérale. L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 permet toutefois aux régions et aux communautés d'établir des exceptions au pouvoir fiscal des communes, pour autant que la nécessité en soit démontrée. Dans la présente affaire, la ville de Liège considère qu'une exception est nécessaire à l'exercice des compétences de la région. Le législateur décrétoal entendait en effet mettre en place une législation complète et cohérente pour les exploitants de taxis. Il n'est pas anormal qu'il ait interdit aux communes de lever une taxe sur ce type d'exploitation afin qu'elles ne viennent pas détricoter le système mis en place, en instaurant des taxes locales disparates et sans cohérence. Consciente qu'elle apportait une limitation à l'autonomie fiscale communale, la Région wallonne a estimé cette limitation indispensable pour la mise en œuvre de ses compétences en matière d'exploitation de taxis, mais elle a voulu réduire l'impact de cette limitation, en se contentant de fixer un plafond aux éventuelles taxes communales sur les exploitants de taxis, tout en garantissant que le produit de ces taxes revienne aux communes. La limitation trouve également sa source dans la volonté de la Région wallonne de laisser la porte ouverte à la conclusion d'accords de coopération avec les autres régions et donc de pouvoir garantir une certaine uniformité de la législation fiscale relative à cette matière sur son territoire.

Un raisonnement similaire peut être suivi pour les véhicules de location avec chauffeur, la Région wallonne souhaitant garantir la sécurité juridique, éviter la concurrence déloyale et faciliter le contrôle. Toujours dans un souci de cohérence, la Région wallonne a fixé un plafond en ce qui concerne la taxe sur les exploitants de véhicules de location avec chauffeur, afin, notamment, de ne pas mettre en péril la conclusion de futurs accords de coopération. Puisque la Région wallonne se charge du suivi administratif et de la délivrance des autorisations, il est normal qu'elle se soit réservé le produit de la taxe sur ces services. La ville de Liège relève par ailleurs que les conditions d'un régime différencié et d'une incidence marginale sont réunies, comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, la ville de Liège observe que le législateur décrétoal a souhaité que les services de location de véhicules avec chauffeur relèvent de l'autorité régionale et elle souligne que les services de taxis ont une mission plus locale, notamment en raison de la possibilité qui leur est offerte de stationner aux emplacements prévus sur la voie publique, alors que les services de voitures de location avec chauffeur ont plutôt vocation à s'exercer sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne, en fonction des demandes spécifiques de leur clientèle et des conditions liées à l'exploitation d'un tel véhicule. La différence de taxation est donc parfaitement justifiée.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. Les articles 3, 16, 18 et 28 du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (ci-après : le décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007) disposent :

« Art. 3. Nul ne peut, sans autorisation préalable du collège, exploiter un service de taxis au moyen d'un ou de plusieurs véhicules au départ de la voie publique ou de tout autre endroit non ouvert à la circulation publique qui se situe sur le territoire de la Région wallonne ».

« Art. 16. Les autorisations délivrées sur la base de l'article 3 peuvent donner lieu à la perception d'une taxe annuelle et indivisible à charge de la personne physique ou morale bénéficiant de l'autorisation.

Cette taxe est perçue par la commune, dans les limites et conditions arrêtées par le Gouvernement. Elle ne pourra être d'un montant supérieur à 600 euros par véhicule. La taxe visée au présent article est due pour toute l'année, indépendamment du moment auquel l'autorisation a été délivrée. Elle est due au 1er janvier de l'année civile ou au moment de la délivrance de l'autorisation.

La diminution du nombre de véhicules ne donne pas lieu à un remboursement de la taxe. Cela vaut également pour la suspension ou le retrait d'une autorisation ou pour la mise hors service d'un ou de plusieurs véhicules pour quelque raison que ce soit.

L'introduction d'une plainte n'abroge pas la recouvrabilité de la taxe.

Le montant maximal visé ci-dessus peut être adapté par le Gouvernement wallon aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation ».

« Art. 18. Nul ne peut, sans autorisation préalable du Gouvernement, exploiter un service de location de voitures avec chauffeur au moyen d'un ou de plusieurs véhicules, sur le territoire de la Région wallonne.

Le Gouvernement fixe les conditions auxquelles une autorisation délivrée par une autre région est valable sur le territoire de la Région wallonne ».

« Art. 28. Les autorisations délivrées sur la base de l'article 18 peuvent donner lieu à la perception d'une taxe annuelle et indivisible à charge de la personne physique ou morale titulaire de l'autorisation.

Cette taxe est perçue par le Gouvernement selon les modalités et les conditions qu'il détermine. Elle ne pourra être d'un montant supérieur à 250 euros. La taxe visée au présent

article est due pour toute l'année, indépendamment du moment auquel l'autorisation a été délivrée. Elle est due au 1er janvier de l'année civile ou au moment de la délivrance de l'autorisation.

La diminution du nombre de véhicules ne donne pas lieu à un remboursement de la taxe. Cela vaut également pour la suspension ou le retrait d'une autorisation ou pour la mise hors service d'un ou de plusieurs véhicules pour quelque raison que ce soit.

L'introduction d'une plainte n'abroge pas la recouvrabilité de la taxe.

Le montant maximal visé ci-dessus peut être adapté par le Gouvernement wallon aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation ».

B.2. Il ressort des travaux préparatoires relatifs au décret en cause que le législateur décrétoal a voulu mettre en œuvre les compétences attribuées à la Région wallonne par l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur.

Il ressort également de ces travaux préparatoires que le législateur décrétoal a voulu, d'une part, encadrer les services de location de voitures avec chauffeur qui, à défaut de réglementation :

« constituent une source de concurrence déloyale au préjudice des entreprises de taxis qui sont soumises, quant à elles, aux nombreuses obligations légales et réglementaires découlant de la loi du 27 décembre 1974 et de ses arrêtés d'exécution.

L'absence de réglementation rend impossible tout contrôle à l'encontre de certains de ces services qui sont, en réalité, des taxis déguisés.

Le présent projet de décret tend à combler ces lacunes : il soumet ces services à autorisation administrative préalable ainsi qu'à une réglementation propre » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2006-2007, n° 640/1, p. 3).

Le législateur décrétoal a entendu, d'autre part, lutter contre la concurrence déloyale dans le secteur des services de taxis :

« L'une des préoccupations du secteur est de lutter contre le maraudage, pratique qui consiste, pour un exploitant, à stationner ou à circuler sur une autre commune que celle qui a délivré l'autorisation d'exploiter, et ce, en vue de trouver un client » (*ibid.*, p. 2).

Ces travaux préparatoires énoncent également :

« Les conditions d'exploitation des services de taxis sont fixées par les communes et les autorisations d'exploiter sont délivrées par elles. Cependant, les communes ne prennent en compte que leur propre intérêt en ignorant la situation dans les communes périphériques. Dès lors, certaines communes délivrent de nombreuses autorisations d'exploiter, sans rapport avec leur population ni avec le service de transport à assurer, n'y voyant que l'avantage d'une perception fiscale. Les exploitants tentent alors de valoriser leur autorisation sur le territoire de communes voisines.

Les dispositions de la loi du 27 décembre 1974 se révèlent insuffisantes pour faire face à cette concurrence déloyale, ce qui a parfois placé certains exploitants dans une situation critique.

Le présent projet de décret tend à rétablir un certain ordre en la matière en laissant au Gouvernement wallon le soin de fixer certaines conditions d'exploitation à respecter par les communes ainsi que des critères permettant de limiter le nombre d'autorisations délivrées par les communes.

En outre, les autorisations d'exploiter un service de taxis, délivrées par la commune, seront désormais soumises à une tutelle d'approbation du Gouvernement wallon. En effet, les communes sont les plus aptes à évaluer les besoins, à effectuer les enquêtes, à décider des emplacements, etc. Mais, il apparaît important qu'elles soient encadrées par le Gouvernement. De plus, le Gouvernement wallon sera meilleur interlocuteur dans les rapports avec les autres Régions pour arriver à un accord de coopération.

La taxe est, comme par le passé, perçue par la commune à son bénéfice. Les autorisations pour l'exploitation des taxis étant délivrées, comme le prévoit le présent projet de décret, par les communes, il est juste que celles-ci puissent recevoir les produits de la taxe. Le législateur décréte estime néanmoins qu'il convient de limiter le montant maximal de la taxe, et ce, afin d'éviter que des montants exagérés ne puissent remettre en cause l'existence de ces services qui sont de compétence régionale. En outre, la limitation des montants pourra favoriser la conclusion d'un accord de coopération entre les Régions en matière de taxis. On notera que cette limitation, qui ne vise qu'une taxe spécifique, aura un impact limité sur la fiscalité communale » (*ibid.*, pp. 3 et 4).

Enfin, le législateur décréte a entendu établir ses propres règles :

« En outre, il y a lieu de mentionner une réglementation fédérale obsolète, qui n'est plus appliquée qu'en Région wallonne. Par conséquent, l'absence de législation spécifique pose de réels problèmes » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2006-2007, n° 640/3, p. 3).

Quant à la portée des questions préjudicielles

B.3. Les deux questions préjudicielles portent sur la constitutionnalité des articles 16 et 28 du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007.

B.4. Il ressort des faits du litige soumis au juge *a quo* qu'une entreprise de services de taxis conteste le paiement d'une taxe établie en application d'un règlement-taxe communal de la ville de Liège du 26 janvier 2010 relatif à la taxe sur les exploitations de services de taxis, dont l'article 16 du décret en cause constitue la base légale.

La Cour détermine la portée des questions préjudicielles en tenant compte de l'objet du litige pendant devant le juge *a quo* et de la motivation de la décision de renvoi.

L'article 28 du décret en cause concerne la taxe liée à l'autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur au moyen d'un ou de plusieurs véhicules, sur le territoire de la Région wallonne, visée par l'article 18 du décret en cause. Cette disposition ne fait pas l'objet du litige pendant devant le juge *a quo*.

La Cour limite l'examen des deux questions préjudicielles à l'article 16 du décret en cause.

Quant à la première question préjudicielle

B.5. La première question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur la conformité de l'article 16 du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 avec l'article 170, § 4, de la Constitution, en ce que cette disposition porterait atteinte à l'autonomie fiscale des communes en prévoyant que les communes ne peuvent plus lever de taxes sur les services de taxis qu'à concurrence d'un montant maximal de 600 euros, alors que l'article 170, § 4, de la Constitution réserve au seul législateur fédéral la compétence de déterminer les exceptions au

principe de l'autonomie fiscale des communes, dont la nécessité est démontrée, de sorte que les régions ne sont pas compétentes en la matière.

B.6.1. L'article 170, § 4, de la Constitution dispose :

« Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

B.6.2. En vertu de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, la loi peut « [déterminer] les exceptions dont la nécessité est démontrée » aux impositions qui sont établies pour les besoins d'une commune.

Conformément à cette disposition, l'agglomération, la fédération des communes et la commune disposent d'une compétence fiscale autonome, sauf lorsque la loi a déterminé ou détermine ultérieurement les exceptions dont la nécessité est démontrée.

B.6.3. L'on peut déduire des travaux préparatoires de l'article 170 de la Constitution qu'en adoptant la règle contenue dans l'alinéa 2 de l'article 170, § 4, le Constituant entendait prévoir une « sorte de mécanisme de défense » de l'État « à l'égard des autres niveaux de pouvoir, de manière à se réserver une matière fiscale propre » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1979, n° 10-8/4°, p. 4).

Le Premier ministre a également décrit cette règle comme un « mécanisme régulateur » :

« La loi doit être ce mécanisme régulateur et doit pouvoir déterminer quelle matière imposable est réservée à l'État. Si on ne le faisait pas, ce serait le chaos et cet imbroglio n'aurait plus aucun rapport avec un État fédéral bien organisé ou avec un État bien organisé tout court » (*Ann.*, Chambre, 22 juillet 1980, p. 2707. Voy. également : *ibid.*, p. 2708; *Ann.*, Sénat, 28 juillet 1980, pp. 2650-2651).

« Je tiens à souligner [...] que, dans ce nouveau système de répartition des compétences fiscales entre l'État, les communautés et les régions et institutions du même niveau, les

provinces et les communes, c'est l'État qui a le dernier mot. C'est ce que j'appelle le mécanisme régulateur » (*Ann.*, Sénat, 28 juillet 1980, p. 2661).

B.6.4. Il découle de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution qu'en ce qui concerne les impôts communaux, celui-ci réserve au législateur fédéral les exceptions dont la nécessité est démontrée, de sorte que les régions ne peuvent adopter une réglementation qui aurait pour effet de restreindre le pouvoir des communes d'instaurer une taxe que si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont réunies.

Il est requis, à cette fin, que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

B.7.1. En autorisant les communes à percevoir une taxe liée à l'octroi d'une autorisation d'exploiter un service de taxis, dans les limites et conditions arrêtées par le Gouvernement et à concurrence d'un montant maximal de 600 euros, l'article 16 du décret en cause limite l'autonomie dont jouissent les communes en matière fiscale.

B.7.2. Le législateur décréteil est dès lors tenu, sur ce point, de justifier son intervention par le recours aux pouvoirs implicites dont la nécessité doit être démontrée pour l'exercice de compétences régionales propres.

B.7.3. Comme il ressort des travaux préparatoires cités en B.2, le législateur décréteil a estimé que la disposition en cause constituait un instrument nécessaire pour mettre en œuvre les compétences de la Région wallonne en matière de services de taxis, attribuées par l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lequel dispose :

« Art. 6, § 1. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont : [...]

X. En ce qui concerne les travaux publics et le transport :

[...]

8° le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeurs; [...] ».

Le législateur décrétoal entendait, dans l'exercice de cette compétence régionale, lutter contre la concurrence déloyale dans le secteur des services de taxis, en encadrant la fiscalité communale dans ce secteur, pour préserver la viabilité de ce dernier.

L'article 16 du décret en cause ne prévoit aucune obligation d'instaurer une taxe communale, mais encadre la compétence fiscale de la commune, en prévoyant notamment que la taxe ne pourra pas dépasser un montant de 600 euros par véhicule.

Dans le but d'instaurer une réglementation destinée à garantir la cohérence du secteur des services de taxis et l'effectivité de la lutte contre la concurrence déloyale dans ce secteur, le législateur décrétoal a pu estimer nécessaire d'encadrer la fiscalité communale en fixant notamment le montant maximum de la taxe, dès lors que la pratique avait démontré que l'exercice de la compétence fiscale des communes pouvait, dans ce secteur, conduire à une concurrence exacerbée et contraire à l'intérêt général.

B.7.4. Il apparaît donc que l'article 16 du décret en cause est nécessaire pour l'exercice de la compétence relative aux services de taxis, visée à l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.7.5. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires cités en B.2 que la matière se prête à une réglementation différenciée et que l'incidence de la disposition en cause sur la compétence réservée au législateur fédéral est marginale.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.9. La deuxième question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 16 du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, en ce qu'il permet aux communes de percevoir une taxe communale d'un montant maximum de 600 euros à charge des entreprises de services de taxis, alors que l'article 28 de ce décret prévoit un régime spécifique pour les entreprises de services de location de véhicules avec chauffeur, qui peuvent être soumises à une taxe régionale d'un montant maximum de 250 euros.

B.10. L'article 1er du décret en cause définit les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur de la manière suivante :

« Pour l'application du présent décret, il faut entendre par :

1° services de taxis : les services qui assurent, avec chauffeur, le transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles et qui réunissent les conditions suivantes :

- le véhicule de type voiture, voiture mixte ou minibus, au sens de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité, est, d'après son type de construction et son équipement, apte à transporter au maximum neuf personnes - le chauffeur compris - et est destiné à cet effet;

- le véhicule est mis à la disposition du public, soit à un point de stationnement déterminé sur la voie publique au sens du règlement général sur la police de la circulation routière, soit en tout autre endroit non ouvert à la circulation publique;

- la mise à disposition porte sur le véhicule et non sur chacune des places;

- la destination est fixée par le client;

2° services de location de voitures avec chauffeur : les services de transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles qui ne sont ni des services de taxis ni des services de taxis collectifs, et qui sont assurés au moyen de véhicules qui, d'après leur type de construction et leur équipement, sont aptes à transporter au maximum neuf personnes - le chauffeur compris - et sont destinés à cet effet et qui répondent à l'une des conditions suivantes :

- la voiture est mise à la disposition du public en vue soit d'une cérémonie, soit d'un déplacement d'une durée minimale de trois heures;

- la voiture est réservée au transport de la clientèle d'un hôtel déterminé;

- la voiture est mise à la disposition d'une personne déterminée en vertu d'un contrat portant sur un ensemble de prestations à effectuer au cours d'une période de sept jours consécutifs au moins;

[...] ».

B.11. À la différence des services de location de voitures avec chauffeur, les services de taxis peuvent être offerts à partir d'emplacements situés sur la voie publique. L'autorisation d'exploiter un service de taxis, qui est délivrée en fonction de l'utilité publique du service, dans les limites arrêtées par le Gouvernement (article 5 du décret en cause) comprend l'autorisation de stationner sur la voie publique. En effet, l'article 17 du décret en cause dispose :

« Tout exploitant autorisé par le collège à exploiter un service de taxis est autorisé à faire occuper, par ses véhicules pour lesquels l'autorisation a été délivrée conformément aux dispositions de l'article 4, n'importe quel point de stationnement réservé aux taxis situé sur la voie publique et qui est inoccupé, ou tout lieu de stationnement non situé sur la voie publique dont il est propriétaire ou dont il a la jouissance.

En aucun cas, le nombre de voitures présentes à un point de stationnement situé sur la voie publique ne peut dépasser le nombre d'emplacements qui y sont prévus ».

En revanche, l'article 29 du décret en cause prévoit que l'exploitant autorisé par le Gouvernement à exploiter un service de location de voitures avec chauffeur ne peut faire occuper par ses véhicules qui ne sont pas en service que des points de stationnement non situés sur la voie publique qui se trouvent à l'intérieur d'un bâtiment ou d'un garage dont l'exploitant du service est propriétaire ou dont il dispose et qui constitue le siège de l'exploitation de l'entreprise.

Il ressort également des travaux préparatoires relatifs à l'article 16 du décret en cause que la taxe communale sur les services de taxis est liée à l'autorisation d'exploiter et à l'autorisation de stationner sur la voie publique :

« L'autorisation unique d'exploiter et de stationner donne lieu à la perception d'une taxe unique par la commune. En effet, la délivrance de l'autorisation d'exploiter un service emporte celle de stationner sur n'importe quel point de stationnement réservé aux taxis et situé sur la voie publique; dès lors, la notion de taxe et de surtaxe découlant de l'ancienne distinction entre autorisation d'exploiter et permis de stationner ne se justifie plus » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2006-2007, n° 640/1, p. 7).

B.12. En autorisant les communes à percevoir une taxe d'un montant maximum de 600 euros lorsqu'elles délivrent une autorisation d'exploiter un service de taxis, alors que l'autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur au moyen d'un ou de plusieurs véhicules, délivrée par le Gouvernement wallon, conformément à l'article 18 du décret en cause, peut donner lieu à la perception d'une taxe régionale d'un montant maximum de 250 euros, l'article 16 du décret en cause crée une différence de traitement entre les exploitants d'un service de taxis et les exploitants d'un service de location de voitures avec chauffeur.

B.13. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. L'article 172 de la Constitution est une application particulière de ce principe en matière fiscale.

Le principe d'égalité en matière fiscale n'interdit pas au législateur de traiter de manière différente certains contribuables, pour autant que la différence de traitement ainsi créée puisse se justifier raisonnablement.

B.14. La différence de traitement mentionnée en B.12 repose sur un critère objectif, à savoir l'objet du service exploité : un service de taxis, d'une part, et un service de location de voitures avec chauffeur, d'autre part. Cette différence est raisonnablement justifiée par le fait que les véhicules utilisés par les services de taxis sont autorisés à stationner sur la voie publique, à la différence des véhicules qui ne sont pas en service, utilisés par les services de location de voitures avec chauffeur, comme il a été indiqué en B.11. L'autorisation d'exploitation qui est accordée par la commune à un service de taxis comprend donc aussi l'autorisation de stationner sur la voie publique.

La taxe ne revêt d'ailleurs pas un caractère disproportionné. Son montant est en effet plafonné à 600 euros par véhicule. Ce montant ne peut pas être considéré comme déraisonnable au regard du but poursuivi.

Il en découle que la différence de traitement mentionnée en B.12 n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

B.15. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 16 du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur ne viole ni l'article 170, § 4, ni les articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 29 novembre 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût