



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 77/2022
du 9 juin 2022
Numéro du rôle : 7509**

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 17, § 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 » et l'article 19 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 la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia et W. Verrijdt, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt du 15 janvier 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er février 2021, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 17, § 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, interprété comme empêchant les entreprises LVC disposant d'une autorisation délivrée en vertu de cette réglementation d'équiper leur véhicule d'un smartphone destiné à recevoir et accepter des sollicitations de prestations de transport rémunéré de personnes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale émanant d'utilisateurs et en tant qu'il interdit aux véhicules affectés à l'exploitation du service LVC d'y stationner ou de circuler sans avoir fait l'objet d'une location préalable, ce qui empêcherait par voie de conséquence l'offre d'un service tel qu'Uber X, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution et l'article 6, § 1er, point VI, al. 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus isolement ou combinés avec le principe de la

liberté d'entreprendre, garanti par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, et celui de la liberté d'établissement, garanti par l'article 49 du TFUE ?

L'article 19 du décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, en tant qu'il contient une interdiction pour le véhicule affecté à l'exploitation du service LVC de stationner et de circuler sur la voie publique ou sur une voie privée accessible au public s'il n'a pas fait l'objet d'une location préalable au siège de l'entreprise titulaire de l'autorisation, combiné avec l'article 16, alinéa 2 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, interprété en ce sens qu'il empêche les entreprises LVC disposant d'une autorisation délivrée en vertu de la réglementation wallonne dont elles ne respectent pas certaines conditions d'exploitation, d'effectuer des prestations de services de transport rémunéré de personnes dont le point de départ (pour l'usager) est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, ces deux dispositions combinées empêchant par voie de conséquence l'offre d'un service tel qu'Uber X, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution et l'article 6, § 1er, point VI, al. 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus isolement ou combinés avec le principe de la liberté d'entreprendre, garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, et celui de la liberté d'établissement, garantie par l'article 49 du TFUE ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SRL « Ben Thami », la SCRL « Mahdaoui », la SRL « Taxis Lucas », la SRL « Cabs 1030 », la SRL « MK Tax », la SA « TMT Partner », la SCS « T.M.S. Limousine » et la SA « Blue Cabs », assistées et représentées par Me A. Chomé et Me N. Ouchinsky, avocats au barreau de Bruxelles;

- l'union professionnelle « Fédération Belge des Taxis », la SPRL « Fylra », la SCS « Taxi Energie », la SCRL « Nioucha », la SPRL « Phedonas », la SPRL « Marbel », la SPRL « Kara », la SA « Liberty Cars », la SPRL « Alraha », la SPRL « Stertax », la SPRL « Taxi City » et la SPRL « E.L.H. », assistées et représentées par Me S. Kaisergruber, avocat au barreau de Bruxelles;

- la SPRL « Arman », la SPRL « Thomi-Autos », Chardoudi Tariq, Sahli Sofien, Haouari El Mostafa, la SPRL « Flambeau », la SCS « V&C Concept » et Saba Antonio Rossario, assistés et représentés par Me J. Tondreau, avocat au barreau de Bruxelles;

- la société de droit néerlandais « Uber B.V. », assistée et représentée par Me F. Judo et Me M. Umbach, avocats au barreau de Bruxelles;

- la SRL « Heetch Belgium » et la société de droit français « Heetch SAS », assistées et représentées par Me A. Bochon, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me F. Schmitz, Me M. Vanderbist, Me F. De Muynck et Me M. Borres, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 9 mars 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et S. de Bethune, 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 23 mars 2022 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 23 mars 2022, a fixé l'audience au 20 avril 2022.

À l'audience publique du 20 avril 2022 :

- ont comparu :

. Me A. Chomé, qui comparait également *loco* Me N. Ouchinsky, pour la SRL « Ben Thami » et autres;

. Me S. Kaisergruber, pour l'union professionnelle « Fédération Belge des Taxis » et autres;

. Me J. Tondreau, pour la SPRL « Arman » et autres;

. Me F. Judo et Me E. Kairis, avocat au barreau de Bruxelles, pour la société de droit néerlandais « Uber B.V. »;

. Me A. Bochon et Me I. Frank, avocat au barreau de Bruxelles, pour la SRL « Heetch Belgium » et la société de droit français « Heetch SAS » (parties intervenantes);

. Me F. De Muynck, qui comparait également *loco* Me F. Schmitz et Me M. Vanderbist, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteurs T. Giet et S. de Bethune 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*

La Cour d'appel de Bruxelles est saisie par la Fédération Belge des Taxis (FeBeT) et par des entreprises qui exploitent des services de taxis dans la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : les entreprises de taxis) d'un appel dirigé contre le jugement rendu le 16 janvier 2019 par le Tribunal de l'entreprise de Bruxelles siégeant en cessation à l'égard de la société « Uber B.V. » (ci-après : Uber) et de plusieurs personnes physiques ou morales exerçant

une activité de location de voitures avec chauffeur (ci-après : les entreprises LVC), activité pour laquelle elles disposent d'une autorisation délivrée soit par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soit par le Gouvernement wallon, après le début de l'exploitation du service « UberX ». « UberX » est une plateforme numérique qui met en relation l'offre et la demande de transport rémunéré de personnes par voiture, ce service n'étant proposé en Belgique qu'en Région de Bruxelles-Capitale, par le biais d'entreprises LVC avec lesquelles Uber conclut des contrats de prestation de services. Les entreprises de taxis se plaignent d'une concurrence déloyale émanant d'Uber et des entreprises LVC, qui exerceraient une activité de taxi déguisée sans respecter les conditions imposées aux entreprises de taxis par les législations bruxelloise et wallonne et sans respecter la législation sociale.

Le juge *a quo* rappelle que, si les services de taxis et les services LVC – conçus comme un « service résiduaire » qui n'est pas un service de taxis – sont tous deux soumis à la délivrance d'une autorisation et au respect de conditions qui leur sont propres, leur différence majeure est leur disponibilité pour le public : le taxi est mis à disposition du public, à un point de stationnement ou à un autre endroit ouvert à la circulation du public, alors que le véhicule LVC doit faire l'objet d'une location préalable.

Si le service « UberX » exerce ses activités dans le cadre de la réglementation des entreprises LVC, il doit en respecter les conditions. Or, selon le juge *a quo*, dès lors qu'un smartphone – sur lequel doit être téléchargée l'application « UberX » – dans le véhicule est la condition *sine qua non* pour exercer les activités dans le cadre d'« UberX » et qu'il est d'ailleurs requis par le contrat de prestation de services conclu entre Uber et les entreprises LVC, ce smartphone s'identifie à un « appareil émetteur-récepteur », au sens de l'article 2, 35°, de la loi du 13 juin 2005 « relative aux communications électroniques », dont il est interdit que le véhicule soit « équipé », sous peine de sanctions pénales, en vertu de l'ordonnance bruxelloise du 27 avril 1995 « relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur » (ci-après : l'ordonnance du 27 avril 1995).

Le service « UberX » a succédé au service « Uber Pop », qui mettait en relation des utilisateurs avec des chauffeurs qui ne respectaient ni la réglementation relative aux taxis, ni celle relative aux services LVC, ce qui a été condamné et a fait l'objet d'un ordre de cessation. Selon le juge *a quo*, la conclusion de contrats dans le cadre du service « UberX » est constitutive de fraude à la loi, puisqu'elle n'a d'autre but que de poursuivre des activités qui ont été condamnées, en évitant les conditions d'application, impératives ou d'ordre public, qui les encadrent. En outre, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice, « UberX » n'est pas un service de la société de l'information mais un service de transport, puisque (1) le service de transport d'« UberX » n'a pas d'existence indépendante du service d'intermédiaire que représente « UberX » et (2) Uber a une influence décisive sur les conditions de la prestation de transport.

Par ailleurs, le principe de reconnaissance mutuelle, permettant aux titulaires de licences délivrées par la Région wallonne d'exercer en Région de Bruxelles-Capitale, ne vaut que si les conditions d'exploitation fixées par la réglementation sont respectées. Or, le décret wallon du 18 octobre 2007 « relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur » (ci-après : le décret du 18 octobre 2007) leur interdit également d'être pourvus d'un équipement de radiotéléphonie mobile. Le constat de fraude à la loi vaut donc également pour ces entreprises.

Au vu de ce qui précède, le juge *a quo* conclut qu'Uber commet un acte contraire aux pratiques honnêtes du marché.

Enfin, en ce qui concerne l'argument des libertés d'établissement, d'entreprendre et de prestation de services qu'invoque subsidiairement Uber, le juge *a quo* considère que ces libertés sont susceptibles d'être entravées par les dispositions en cause. Constatant que la Cour a validé, au regard de ces libertés, les conditions d'exploitation d'un service de taxis dans l'arrêt n° 40/2012 du 8 mars 2012, mais qu'elle ne s'est pas prononcée sur les conditions d'exploitation des services LVC, dans le cadre de l'exploitation du service « UberX » en Région de Bruxelles-Capitale, le juge *a quo* décide d'interroger la Cour.

Pour le surplus, concernant l'éventuelle méconnaissance de la législation sociale, le juge *a quo* estime que la preuve de l'existence d'un contrat de travail n'est pas établie.

III. *En droit*

– A –

A.1.1. « Uber B.V. » (ci-après : Uber), partie intimée devant le juge *a quo*, estime que les questions préjudicielles portent nécessairement aussi sur la condition d'une location préalable de minimum trois heures, visée, respectivement, dans l'article 17, § 1er, 4°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 et dans l'article 19, § 1er, 4°, du décret du 18 octobre 2007, de sorte que ces dispositions doivent être prises en compte pour répondre aux questions préjudicielles posées.

A.1.2. Bien que les entreprises de taxis et les entreprises LVC se trouvent dans une situation comparable, puisqu'elles sont actives sur le même marché du transport rémunéré de personnes avec réservation préalable, seules les premières peuvent disposer d'un smartphone pour obtenir des réservations et stationner ou circuler sur la voie publique même sans réservation préalable.

Alors que la majorité de la littérature économique privilégie la voie de la libéralisation du secteur, le régime actuel n'est ni pertinent ni nécessaire pour atteindre l'objectif de garantir la rentabilité des taxis, puisque l'absence de rentabilité des taxis était établie bien avant l'arrivée d'Uber, par l'étude socio-économique réalisée à la demande de Bruxelles-Mobilité. Des acteurs tels qu'Uber ou Heetch contribuent au contraire à améliorer la mobilité urbaine en diminuant le nombre de voitures en circulation. Les restrictions critiquées empêchent ainsi les utilisateurs de profiter des avantages de l'économie collaborative du point de vue de l'efficacité, de la transparence et de la qualité et elles ne sont plus en phase avec les besoins du marché.

Les conditions d'exploitation imposées aux entreprises LVC sont en outre disproportionnées car elles sont intrinsèquement impraticables. Ainsi, l'interdiction de circuler ou de stationner sans réservation préalable les oblige à rouler à vide, sans pouvoir charger un nouveau passager, ce qui est disproportionné du point de vue de la mobilité et des répercussions sur l'environnement. Il est de même impraticable d'interdire aux exploitants LVC d'utiliser leur smartphone – l'outil principal du XXI^e siècle – pour accepter des réservations préalables. Ces conditions aboutissent à créer, au profit des opérateurs de taxis, des droits exclusifs qui, à défaut de respecter les articles 102 et 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), constituent un abus de position dominante, puisqu'elles limitent la fourniture de services de transport rémunéré, alors que les taxis ne peuvent satisfaire la demande sans cesse croissante. Un tel « monopole défaillant » au profit d'une entreprise viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec la liberté d'entreprendre et avec la liberté d'établissement.

A.2.1. Dans son mémoire en réponse, Uber estime que les questions préjudicielles appellent une réponse.

Tout d'abord, elles ne procèdent pas d'une prémisse erronée, puisqu'elles ne concernent pas la manière dont Uber doit fournir son service d'intermédiation, mais les conditions d'exploitation imposées aux entreprises LVC sur le marché de la réservation obligatoire pour le transport individuel de personnes.

Ensuite, la réponse de la Cour est utile à la solution du litige puisque le juge *a quo* a des doutes sur la constitutionnalité des conditions d'exploitation imposées aux entreprises LVC, telles qu'elles existent dans le contexte actuel, et, si ces conditions sont déclarées inconstitutionnelles, elles devront être écartées et ne pourront servir de fondement à un éventuel ordre de cessation.

Par ailleurs, la jurisprudence antérieure de la Cour ne peut être transposée en l'espèce puisque, soit elle ne concerne pas les conditions d'exploitation visées en l'espèce, soit elle date de 1996 et le contexte de l'époque a, en vingt-cinq ans, fortement évolué avec l'arrivée de nouvelles technologies et de nouveaux acteurs, dont la Cour doit tenir compte pour répondre dans le cas présentement examiné.

A.2.2. Les questions préjudicielles ainsi que la décision de renvoi ont permis aux autres parties d'identifier les catégories comparées sur le marché de la réservation préalable du transport individuel de personnes.

Il existe en effet deux marchés du transport individuel de personnes : d'une part, celui de la maraude pour lequel les taxis ont un monopole et, d'autre part, celui de la réservation préalable, pour lequel les taxis n'ont pas de monopole et ne sont d'ailleurs pas soumis aux tarifs fixés par arrêté du Gouvernement bruxellois. Selon Uber, les entreprises LVC ne remettent pas en cause l'interdiction de charger un client sans réservation préalable, mais le fait que, sur le marché de la réservation préalable, elles sont soumises à des conditions d'exploitation exorbitantes par rapport aux taxis, puisqu'elles ne pourraient pas recevoir de réservations au moyen d'un smartphone, ni circuler sur la voie publique ou s'y garer dans l'attente d'une réservation, ou encore être réservées pour moins de trois heures.

Ces conditions ont pour effet illégitime d'étendre au marché de la réservation préalable le monopole dont les taxis bénéficient pour le marché de la maraude, ce qui crée une concurrence déloyale des taxis à l'égard des entreprises LVC, alors même que les taxis ne sont pas en mesure de satisfaire la demande sur le marché de la réservation préalable. Ces conditions ne sauraient être justifiées par la protection de la rentabilité des taxis, qui ne constitue pas un objectif d'intérêt général, ni par l'amélioration de la mobilité urbaine, dont le lien avec ces conditions n'est nullement établi.

À titre subsidiaire, Uber invite la Cour à solliciter l'avis de l'Autorité belge de la concurrence quant à l'existence au profit des taxis d'un abus de position dominante.

A.3. Les entreprises LVC, parties intimées devant le juge *a quo*, estiment que les restrictions imposées par l'ordonnance du 27 avril 1995 sont injustifiées et disproportionnées aux objectifs poursuivis, qu'il s'agisse d'assurer la rentabilité des taxis, de garantir les aptitudes professionnelles du chauffeur, la qualité du service de transport rémunéré de personnes ou l'amélioration de la sécurité et de la mobilité urbaine, ou encore la protection des consommateurs.

Tout d'abord, il est établi que le secteur de taxis n'est pas rentable économiquement. Ensuite, les entreprises LVC disposent d'une licence d'exploitation qui garantit, après la même enquête que celle qui est effectuée pour la licence octroyée aux services de taxis, un service professionnel de qualité, également exigé par Uber dans le contrat de prestations de services qu'il conclut avec les entreprises LVC et assuré par les notes attribuées par les utilisateurs d'« UberX ». L'économie collaborative que met en œuvre « UberX » permet de diminuer significativement, au bénéfice de tous, la congestion automobile dans les zones urbaines. La protection des consommateurs est assurée par les conditions générales d'Uber, imposant une information des utilisateurs en matière de services, de tarification et de paiement, dont le respect est encouragé par le système d'évaluation et de commentaires des utilisateurs. L'objectif de lutte contre les taxis clandestins ne s'applique donc pas à « UberX », puisque le consommateur qui utilise « UberX » sait qu'il utilise un service professionnel, clairement reconnaissable et identifiable, différent de celui des taxis, de sorte qu'il ne peut y avoir aucune confusion pour lui.

En empêchant les entreprises LVC d'utiliser un smartphone et de stationner ou de circuler sur la voie publique sans réservation préalable, l'ordonnance du 27 avril 1995 empêche non seulement les utilisateurs de bénéficier d'une autre solution de transport qualitative, efficace et susceptible de perfectionner la mobilité à Bruxelles, mais elle risque également de plonger plusieurs centaines d'entreprises LVC dans une situation économique précaire, alors qu'« UberX » avait permis de créer un emploi stable, tout en étant flexible, pour de nombreuses personnes précarisées.

A.4. Dans leur mémoire en réponse, les entreprises LVC développent, en substance, la même argumentation que celle d'Uber dans son mémoire en réponse.

A.5.1. « Heetch Belgium » et « Heetch SAS » justifient leur intérêt à intervenir devant la Cour par le fait qu'elles fournissent, par le biais d'une application, un service qui, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, est analogue à celui d'Uber, de sorte que la réponse de la Cour aux questions préjudicielles aura des répercussions directes sur leurs activités.

A.5.2. Les parties intervenantes indiquent que la stricte réglementation des taxis a créé un décalage persistant entre l'offre et la demande à certaines heures et dans certains lieux, ce qui a entraîné l'apparition et la

croissance de nouvelles sociétés visant à répondre à la demande non satisfaite par les taxis, cette concurrence générant des avantages pour les consommateurs.

Deux catégories de marchés doivent à cet égard être distinguées : d'une part, le marché de la maraude, pour lequel les taxis disposent d'un monopole légal, sans concurrence des entreprises LVC, et, d'autre part, le marché de la réservation préalable du transport particulier de personnes en Région de Bruxelles-Capitale, sur lequel les entreprises LVC et les taxis sont en concurrence. Sur ce marché spécifique, une réglementation ne doit pas favoriser un groupe de concurrents par rapport à d'autres.

Le but poursuivi par l'interdiction de disposer d'un appareil émetteur ou récepteur de télécommunication reste obscur et visait, au moment de l'instauration de cette interdiction, les talkies-walkies à usage civil, alors qu'aujourd'hui, les smartphones et GPS relèvent de cette définition. Or, ces derniers sont des outils de travail indispensables à l'exercice des activités des chauffeurs d'Uber ou de Heetch, de sorte que cette interdiction à l'égard des entreprises LVC est disproportionnée, en ce qu'elle crée une inégalité des chances et, partant, une rupture dans le droit de la concurrence entre acteurs économiques au profit des seuls taxis.

De même, l'interdiction de stationner ou de circuler sans réservation préalable visait un service « de luxe » de limousines réservées pour des mariages. Elle n'est plus aucunement justifiée et devient, partant, disproportionnée en ce qui concerne le transport LVC pour la vie quotidienne, qui peut être de courte durée et ne requiert donc pas une réservation préalable. En outre, en interdisant d'enchaîner les courses, cette mesure est un non-sens écologique et elle place qui plus est les entreprises LVC dans une situation désavantageuse face à la concurrence des taxis.

A.5.3. Pour les mêmes motifs, ces mesures limitent la liberté d'entreprendre et la liberté d'établissement des parties intervenantes, particulièrement de la deuxième partie intervenante, qui est établie en France et ne peut fournir en Belgique le même service qu'en France. Ces mesures sont en effet discriminatoires puisque, au regard des critères fixés par la jurisprudence de la Cour de justice, elles favorisent les entreprises nationales au détriment de celles d'autres États membres, sans être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général ni par la garantie de réaliser l'objectif poursuivi et sans être proportionnées à ces objectifs.

Ces mesures portent également atteinte à la libre circulation des biens, puisque l'interdiction d'équiper un véhicule LVC d'un GPS revient à empêcher les producteurs de voitures de vendre celles-ci dans la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui équivaldrait à une mesure d'effet équivalent à une restriction des importations entre États membres.

A.6. Dans leur mémoire en réponse, « Heetch Belgium » et « Heetch SAS » développent, en substance, la même argumentation que celle d'Uber dans son mémoire en réponse. Elles précisent aussi qu'il n'est pas établi que les taxis sont des services d'utilité publique – ce qui imposerait, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice, d'établir le caractère universel et continu du service concerné, ainsi que la qualité et le prix –, ni que la nécessité et la proportionnalité de recourir à ce service d'utilité publique – *quod non* – correspondent à un besoin réel.

A.7.1. La FeBeT et certaines des entreprises de taxis appelantes devant le juge *a quo* estiment que les questions préjudicielles peuvent être examinées conjointement, puisque, dans l'interprétation retenue par le juge *a quo*, les dispositions bruxelloise et wallonne en cause ont pour effet d'empêcher l'offre d'un service tel qu'« UberX ».

A.7.2. À titre principal, les parties appelantes devant le juge *a quo* estiment que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, car elles ne sont manifestement pas utiles à la solution du litige.

Tout d'abord, le juge *a quo* a définitivement tranché les points au sujet desquels les questions préjudicielles sont posées puisqu'il a jugé, dans sa décision de renvoi, que les services LVC constituent un « service résiduaire » qui n'est pas un service de taxis, dont les conditions d'exploitation poursuivent l'objectif légitime de lutter contre la congestion du trafic en Région de Bruxelles-Capitale, et ce juge a établi la violation de la réglementation bruxelloise par les entreprises LVC qui utilisent le service « UberX », ainsi que la fraude à la loi.

Ensuite, la Cour a déjà répondu à ces questions, puisqu'une lecture combinée des arrêts n^{os} 56/96, 41/2010, 42/2012 ou 129/2015 permet de conclure à la compatibilité des dispositions en cause avec le principe d'égalité et de non-discrimination, lu en combinaison avec la liberté d'entreprendre et avec la liberté d'établissement. Enfin, les questions préjudicielles et les motifs de la décision de renvoi ne font pas apparaître en quoi les normes de référence invoquées seraient éventuellement violées.

A.7.3. À titre subsidiaire, les parties appelantes devant le juge *a quo* estiment que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n^o 41/2010 du 29 avril 2010, les services LVC ne sont pas comparables aux services de taxis, de sorte que des conditions d'exploitation spécifiques sont justifiées et proportionnées à l'objectif de lutte contre la congestion du trafic en Région de Bruxelles-Capitale et contre une concurrence déloyale à l'égard des taxis. Il est donc justifié que des conditions d'exploitation s'appliquent aux entreprises LVC et le fait que ces conditions soient les mêmes pour les entreprises LVC « classiques » et pour celles qui utilisent « UberX » ne crée pas de discrimination, mais assure au contraire que les règles soient les mêmes pour tous. Enfin, il ressort de la jurisprudence précitée de la Cour que les dispositions en cause ne limitent pas de manière disproportionnée la liberté d'entreprendre et la liberté d'établissement.

A.8.1. Dans leur mémoire en réponse, la FeBeT et certaines des entreprises de taxis précisent qu'il n'appartient pas à la Cour de substituer son appréciation à celle du législateur, de sorte qu'elle ne peut décider si les conditions d'exploitation imposées par les dispositions en cause sont toujours adaptées ou non aux réalités du terrain ou si un nouveau régime devrait être créé « sur mesure » pour Uber et Heetch, ni opérer une comparaison qualitative des services d'Uber par rapport aux services de taxis.

Les questions préjudicielles ne portent pas sur la constitutionnalité des conditions d'exploitation des taxis ou sur leur *numerus clausus*, puisqu'elles ne visent pas les articles 4 et 5 de l'ordonnance du 27 avril 1995, ni sur une lacune extrinsèque que le législateur devrait combler, mais sur les conditions d'exploitation des entreprises LVC, dans lesquelles Uber et Heetch prétendent s'intégrer.

A.8.2. Puisque les services de taxis et les services LVC sont distincts, les dispositions en cause ne sauraient créer une discrimination. À supposer que la comparaison porte sur les services d'Uber avec les services de taxis ou avec les services des entreprises LVC, elle porterait sur des situations qui ne sont pas comparables, puisqu'elle inviterait à comparer des personnes qui fraudent avec des personnes qui respectent la législation.

Un service tel qu'« UberX » ou Heetch, exigeant l'utilisation du smartphone, pourrait très bien se développer dans le cadre de la réglementation relative aux taxis, laquelle n'empêche donc pas l'émergence de nouveaux acteurs, mais ceux-ci choisissent au contraire de la contourner frauduleusement car ils la jugent trop restrictive. Les libertés d'entreprendre ou d'établissement ne sont donc pas violées.

A.9.1. Des entreprises de taxis bruxellois, parties appelantes devant le juge *a quo*, constatent que les taxis bruxellois – qui assument une mission de service public, dont le nombre est limité à 1 300 dans la capitale et dont les conditions d'exploitation sont très contraignantes – se distinguent fondamentalement des entreprises LVC, dont le caractère est subsidiaire et purement privé, ce que souligne d'ailleurs le juge *a quo* dans sa décision de renvoi.

Par ailleurs, la Cour n'est pas saisie d'une question préjudicielle portant sur l'article 17, § 1er, 4^o, de l'ordonnance du 27 avril 1995, de sorte qu'elle n'a pas à examiner cette disposition, qui est en toute hypothèse justifiée au regard de la différence fondamentale entre le service d'utilité publique des taxis et l'activité privée des entreprises LVC.

A.9.2. Au regard de cette différence fondamentale, des conditions d'exploitation différentes sont conformes aux principes d'union économique et monétaire et de reconnaissance mutuelle. En l'espèce, le champ d'application territorial de la législation bruxelloise applicable aux taxis est le point de départ du service de taxi et ce critère de rattachement est pertinent au regard des arrêts n^{os} 40/2012 et 129/2015. Le décret flamand du 29 mars 2019 « relatif au transport particulier rémunéré » a d'ailleurs uniformisé le statut des taxis, en distinguant

les taxis de rue et les taxis de stations, tout en généralisant à l'ensemble des services de transport rémunéré la règle selon laquelle lorsque le point de départ du service de transport est situé en Région flamande, le prestataire doit être en possession d'une licence délivrée en Région flamande.

L'interdiction d'utiliser un smartphone ou de circuler sans réservation préalable ne méconnaît pas davantage la liberté d'entreprendre car elle vise à empêcher le maraudage et à éviter ainsi la confusion entre les entreprises LVC et les entreprises de taxis, dès lors que seules ces dernières sont soumises à des contraintes liées au service d'utilité publique. Contrairement à ce qu'allèguent Uber et Heetch, il n'existe pas de marché de la « réservation préalable », qui n'est qu'une modalité de l'exercice du transport particulier de personnes, et non un marché en soi. Les opérateurs privés que sont Uber et Heetch ne démontrent pas en quoi leurs services garantiraient davantage que les taxis la protection des consommateurs et de l'environnement; ils poursuivent au contraire les intérêts spéculatifs de multinationales cotées en Bourse, qui ne se soucient ni de l'environnement, ni de la protection du statut de chauffeur, ni des règles de concurrence.

Enfin, la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du TFUE n'est pas méconnue, puisqu'elle ne s'applique pas à des activités ne présentant aucun facteur de rattachement au droit de l'Union en l'absence de caractère transfrontalier. En l'espèce, Uber n'est nullement empêchée de s'établir en Belgique sous la forme juridique de son choix ni d'exercer ses activités qui – selon son argumentation – ne sont pas des services de taxis ni des services LVC. Il n'y a pas de raison de s'écarter de l'arrêt n° 56/96 du 15 octobre 1996 à l'égard d'une entreprise dont le seul but est de concurrencer de manière déloyale l'activité des taxis.

A.9.3. En ce qui concerne l'argumentation d'Uber quant à l'article 106 du TFUE, il est répondu que le juge *a quo* a expressément exclu toute forme de violation de l'interdiction d'abus de position dominante. Il est d'ailleurs contradictoire que les intimés devant le juge *a quo* soutiennent être victimes d'une concurrence déloyale alors qu'il n'existe aucune limitation du nombre d'entreprises LVC, mais qu'ils contestent le *numerus clausus* des taxis dont ils estiment ne pas faire partie.

L'abus de position dominante doit par ailleurs émaner d'une seule entreprise, qu'Uber, société cotée en Bourse, n'identifie pas, et qui se présente alors comme un ensemble de petits exploitants de taxis. Ni Uber ni Heetch ne démontrent avoir été empêchées d'accéder au marché des taxis, faute d'avoir tenté d'obtenir une telle licence. Enfin, l'abus de position dominante ne concerne pas les mesures législatives ou réglementaires émanant d'États membres, de sorte que les articles 102 et 106 du TFUE ne peuvent pas être violés, étant donné qu'en toute hypothèse, le *numerus clausus* des taxis répond, de manière proportionnée, à des raisons impérieuses d'intérêt général.

A.10. À titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que la première question préjudicielle repose sur une prémisse erronée puisque la disposition en cause n'empêche pas Uber de mettre son service « UberX » à la disposition des entreprises de taxis, ni de mettre en relation des entreprises LVC avec des utilisateurs. La disposition en cause empêche seulement d'utiliser ce service pour contourner les exigences, très strictes, qui encadrent l'autorisation d'exploiter un service de taxis.

À titre subsidiaire, si la question préjudicielle met en avant les conditions d'exploitation des entreprises LVC qui les empêchent d'équiper leur véhicule d'un smartphone ou de stationner ou de circuler sans location préalable de leur véhicule, elle n'indique pas quelles catégories de personnes sont comparées et n'appelle dès lors pas de réponse.

À titre infiniment subsidiaire, la question préjudicielle appelle une réponse négative puisque les services de taxis et les services LVC sont des catégories fondamentalement différentes : les premiers participent à un service d'utilité publique et sont soumis à un *numerus clausus* et à des conditions très strictes d'exploitation, tandis que les services LVC visent un véhicule « de luxe » qui n'a vocation à circuler sur la voie publique qu'après avoir été réservé par un usager et sont soumis à un régime moins strict que celui des taxis, dès lors que le déplacement n'est qu'un élément secondaire de ce service. Dans son arrêt n° 56/96 du 15 octobre 1996, la Cour a d'ailleurs validé les conditions d'exploitation des services LVC au regard de la liberté d'établissement, qui peut être limitée puisque la réglementation est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général consistant à éviter des fraudes et une concurrence déloyale à l'égard des taxis et qui sont proportionnées à l'objectif poursuivi. L'interdiction d'être pourvu d'un appareil émetteur se justifie par le fait que, de l'avis même de la profession, un tel appareil

n'est pas nécessaire pour ce type de profession. Une entreprise LVC qui exerce effectivement une activité LVC sans déborder sur les services de taxis n'a aucunement besoin de pouvoir exercer cette activité sans réservation préalable ni de pouvoir recevoir, par smartphone, des demandes de transport en temps réel.

A.11.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conteste la demande d'Uber de viser l'article 17, § 1er, 4°, de l'ordonnance du 27 avril 1995, dès lors que les parties ne peuvent modifier le contenu des questions posées. Il en va de même des développements d'Uber concernant les articles 102 et 106 du TFUE, puisque ces dispositions ne sont pas invoquées dans la question préjudicielle.

A.11.2. À titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que la comparaison que font Uber et Heetch entre les entreprises de taxis et les entreprises LVC procède d'une prémisse erronée et n'appelle dès lors pas de réponse, car elle se fonde sur une situation de fait, et non sur la situation de droit.

L'ordonnance du 27 avril 1995 a en effet conçu, juridiquement, deux services différents, sur deux marchés distincts, soumis dès lors de manière justifiée à des conditions d'exploitation différentes. Cette situation est, depuis plusieurs années, niée par ceux qui, au moyen d'applications comme Uber ou Heetch, développent des services de taxis sous le couvert d'une autorisation de prestations de service LVC. Ainsi, des applications telles qu'Uber et Heetch font, en réalité, de la « maraude électronique », ce qui indique que les entreprises LVC débordent sur le marché de la maraude que le législateur ordonnanciel réserve aux seuls taxis.

A.11.3. À titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que les enseignements de l'arrêt n° 56/96 sont transposables en l'espèce.

Le problème de rentabilité des taxis est justement causé par l'augmentation exponentielle des services LVC fournissant illégalement des services de taxis, par un montage juridique constitutif d'une fraude, et les parties intervenantes n'ont pas démontré que leur présence à Bruxelles depuis sept ans aurait contribué à diminuer la pression automobile dans la capitale, ni en quoi les conditions d'exploitation d'Uber – qui ne contiennent que les obligations comportementales qui s'imposent à chacun – garantiraient davantage la qualité et la sécurité que les conditions légales prévues pour les taxis. En réalité, les entreprises LVC défendent un modèle qui n'est pas celui qui est consacré par l'ordonnance du 27 avril 1995 et qui revient à privatiser le contrôle d'une activité qui est légalement reconnue comme étant d'utilité publique. Enfin, les tarifs des taxis sont fixés par arrêté du Gouvernement, alors que les entreprises LVC ne sont pas soumises à une tarification fixe et transparente, une course pouvant dès lors se révéler nettement plus coûteuse ou augmenter rapidement ou de manière imprévisible pour le consommateur.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur les conditions d'exploitation des services de location de voitures avec chauffeur (ci-après : les services LVC). Le litige au fond concerne une action en cessation introduite contre plusieurs titulaires d'une autorisation d'exploiter des services LVC et contre « Uber B.V. », une société à responsabilité limitée de droit néerlandais, en ce que la plateforme électronique « UberX » proposée par cette dernière permet aux titulaires de l'autorisation concernés d'être mis en contact avec leurs utilisateurs.

Plus précisément, la Cour doit se prononcer sur l'article 17, § 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 » (ci-après : l'ordonnance du 27 avril 1995) (première question préjudicielle) et sur l'article 19 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 du 18 octobre 2007), lu en combinaison avec l'article 16, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 (seconde question préjudicielle).

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.2.1. L'article 2, 2°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 définit les services LVC comme « tous services de transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles qui ne sont pas des services de taxis et qui sont assurés au moyen de véhicules de type voiture, voiture mixte ou minibus, à l'exception des véhicules aménagés en ambulance ».

B.2.2. Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 27 avril 1995 exposent que les services LVC « sont définis comme la catégorie résiduaire du transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles c'est-à-dire qui ne sont ni des services de taxis ni des services de taxis collectifs » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1994-1995, n° A-368/1, p. 11), en posant le constat suivant :

« L'absence de réglementation applicable aux services de location de voitures avec chauffeur rend impossible toute lutte à l'encontre de ceux de ces services qui constituent en réalité des services de taxis déguisés. Le présent projet tend à combler cette lacune grave avec l'accord des milieux concernés tant dans le secteur du taxi que dans celui de la location de voitures avec chauffeur, tous deux subissant des conséquences dommageables des actes de ceux qui profitent actuellement de la confusion » (*ibid.*, pp. 6-7).

En ce qui concerne les services de taxis, il est mentionné par ailleurs que « le taxi [...] a quant à lui constitué, dès son apparition, un moyen de transport complémentaire disposant d'une place particulière entre le transport en commun et l'utilisation de la voiture individuelle mais intégré dans le cadre des transports organisés ou réglementés par l'État en raison de l'utilité publique du service rendu ». Le législateur ordonnancier a souligné que « dans toute grande entité urbaine moderne se pose avec une acuité croissante le problème de la mobilité », estimant que les taxis font partie de la solution aux besoins de transport (*ibid.*, p. 1). Il ressort

en outre des travaux préparatoires que le législateur ordonnancier s'est inspiré des conclusions d'une étude sur la rentabilité des services de taxis, selon laquelle le déséquilibre de ce secteur était « de nature à conduire la plupart des exploitants à ne plus pouvoir garantir le revenu minimum légal à leurs chauffeurs, à recourir, davantage encore que par le passé, à des pratiques irrégulières, voire même à provoquer une crise d'une gravité telle pour le secteur que ce service d'intérêt public pourrait ne plus être assuré ». Parmi les quatre sources de nuisances menaçant « la qualité, voire la survie, du service rendu au public », l'étude relève notamment « la concurrence de services de location de voitures avec chauffeur, débordant de leur sphère naturelle d'activité » (*ibid.*, pp. 2-3).

B.2.3. L'exploitation de services LVC sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est soumise à autorisation du Gouvernement (article 16 de l'ordonnance du 27 avril 1995) et à des conditions fixées par le Gouvernement et consacrant au moins l'application des principes énumérés dans l'article 17 de l'ordonnance du 27 avril 1995, « qui devront impérativement être [repris] afin d'assurer la spécificité des services de location de voitures avec chauffeur par rapport aux services de taxis », les services de location de voitures avec chauffeur « répondant au besoin particulier du transport rémunéré de personnes en catégorie de ' luxe ' » (*ibid.*, p. 21).

L'autorisation est délivrée après une enquête portant sur les garanties morales, la qualification professionnelle et la solvabilité du requérant ainsi que sur la qualité des véhicules (article 19), à toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans limitation du nombre total d'autorisations d'exploiter un service de location de voitures qui ont été délivrées (article 18), pour autant qu'elle soit propriétaire du ou des véhicules, ou en ait la disposition en vertu d'un contrat de vente à tempérament, d'un contrat de location-financement ou d'un contrat de location-vente (article 21, alinéa 1er).

L'autorisation d'exploiter un service LVC est personnelle, indivisible et incessible (article 23) et elle donne lieu à la perception d'une taxe annuelle et indivisible à charge de la personne physique ou morale bénéficiant de l'autorisation (article 26).

L'autorisation est valable pour une durée de cinq ans et est renouvelable pour une même durée ou une durée inférieure (article 20, § 1er). L'autorisation peut être retirée ou suspendue en cas de manquements aux obligations d'exploitation (article 25).

Le nombre d'autorisations d'exploiter des services LVC n'est pas limité, à la différence des autorisations d'exploiter des services de taxis, qui sont limitées, conformément à l'article 5 de l'ordonnance du 27 avril 1995.

Les services LVC et les services de taxis sont soumis à des dispositions communes (articles 28 à 34).

B.2.4. L'ordonnance du 10 décembre 2021 « insérant un régime dérogatoire transitoire dans l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur » a inséré un chapitre *IVbis* dans l'ordonnance du 27 avril 1995, composé des articles *34bis* à *34sexies*. Cette ordonnance a été prise à la suite de la décision d'« Uber B.V. » de rendre la plateforme électronique « UberX » inaccessible à Bruxelles à partir du 26 novembre 2021, décision qui a fait suite à un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 23 novembre 2021. Le législateur ordonnancier entendait permettre, à certaines conditions, la poursuite des prestations proposées par le biais d'une telle plateforme, dans l'attente d'une réforme globale de la législation bruxelloise applicable aux services de transport rémunéré de personnes (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2021-2022, n° A-472/1, p. 1).

Le régime transitoire ainsi instauré permet exceptionnellement aux chauffeurs qui sont titulaires d'une autorisation d'exploitation d'un service LVC qui a été demandée au plus tard le 15 janvier 2021 ou qui travaillent en qualité de chauffeur pour le titulaire d'une telle autorisation de fournir des services de taxis moyennant réservation préalable au moyen d'une plateforme électronique, sans devoir satisfaire à certaines conditions qui s'appliquent à l'exploitation d'un service de taxis et sans pouvoir être qualifiés de service de taxis. Ils ne peuvent pas utiliser la dénomination « taxi » et ne peuvent pas occuper les emplacements réservés aux taxis (article *34quater* de l'ordonnance du 10 décembre 2021). Ce régime

transitoire est applicable jusqu'au 22 juillet 2022, à moins que le Gouvernement, au plus tard à cette date, décide de prolonger l'application de ce régime d'au maximum trois mois. Cette décision de prolongation ne peut être prise qu'une seule fois (article 34^{ter} de l'ordonnance du 27 avril 1995).

Le régime transitoire instauré par l'ordonnance du 10 décembre 2021, partiellement suspendu par l'arrêt n° 60/2022 du 21 avril 2022, n'a aucune incidence sur l'examen de la présente affaire.

B.3.1. Le décret de la Région wallonne du 18 octobre 2007 tend à répondre à plusieurs préoccupations du secteur du transport rémunéré de personnes, notamment l'absence de réglementation en ce qui concerne les services LVC, partant du constat que « la qualification de services de locations de voitures avec chauffeur est abusivement utilisée pour exécuter sans autorisation et en dehors de tout contrôle, des services de taxis », ce qui constitue ainsi « une source de concurrence déloyale au préjudice des entreprises de taxis » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2006-2007, n° 640/1, p. 3).

L'article 1er, 2°, du décret du 18 octobre 2007 définit ainsi les services LVC :

« 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.3.2. L'exploitation de services LVC sur le territoire de la Région wallonne est soumise à l'autorisation du Gouvernement (article 18 du décret du 18 octobre 2007) et à des conditions fixées par le Gouvernement et consacrant au moins l'application des principes énumérés dans l'article 19 du décret du 18 octobre 2007.

L'autorisation est délivrée après une enquête portant sur les garanties morales, la qualification professionnelle et la solvabilité du requérant (article 21), à toute personne physique ou morale qui en fait la demande (article 20), pour autant qu'elle soit propriétaire du ou des véhicules, ou en ait la disposition en vertu d'un contrat de vente à tempérament, d'un contrat de location-financement ou d'un contrat de location-vente (article 23, § 1er).

L'autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur est personnelle, indivisible et incessible (article 25) et peut donner lieu à la perception d'une taxe annuelle et indivisible à charge de la personne physique ou morale titulaire de l'autorisation (article 28). L'autorisation est valable pour une durée de cinq ans, renouvelable pour une même durée ou une durée inférieure (article 22, § 1er). L'autorisation peut être retirée ou suspendue en cas de manquements aux obligations d'exploitation (article 27).

Quant au fond

B.4.1. La première question préjudicielle porte sur l'article 17, § 1er, de l'ordonnance du 27 avril 1995, « interprété comme empêchant les entreprises LVC disposant d'une autorisation délivrée en vertu de cette réglementation d'équiper leur véhicule d'un smartphone destiné à recevoir et accepter des sollicitations de prestations de transport rémunéré de personnes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale émanant d'utilisateurs et en tant qu'il interdit aux véhicules affectés à l'exploitation du service LVC d'y stationner ou de circuler sans avoir fait l'objet d'une location préalable, ce qui empêcherait par voie de conséquence l'offre d'un service tel qu'UberX ».

La seconde question préjudicielle porte sur l'article 19 du décret du 18 octobre 2007, « en tant qu'il contient une interdiction pour le véhicule affecté à l'exploitation du service LVC de stationner et de circuler sur la voie publique ou sur une voie privée accessible au public s'il n'a pas fait l'objet d'une location préalable au siège de l'entreprise titulaire de l'autorisation », et « interprété en ce sens qu'il empêche les entreprises LVC disposant d'une autorisation délivrée en vertu de la réglementation wallonne dont elles ne respectent pas certaines conditions

d'exploitation, d'effectuer des prestations de services de transport rémunéré de personnes dont le point de départ (pour l'utilisateur) est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale », cette disposition, lue en combinaison avec l'article 16, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995, « empêchant par voie de conséquence l'offre d'un service tel qu'UberX ».

Les deux questions préjudicielles portent sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus isolément ou en combinaison avec la liberté d'entreprendre, garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, et avec la liberté d'établissement, garantie par l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE).

B.4.2. Eu égard à leur connexité, la Cour examine ces questions préjudicielles conjointement.

B.5.1. Il ressort de la formulation des questions préjudicielles et de la motivation de la décision de renvoi que sont en cause deux conditions d'exploitation des services LVC, en ce qu'elles s'appliqueraient à des services tels que ceux qui sont proposés à l'aide de la plateforme électronique « UberX » :

- d'une part, l'exigence selon laquelle le véhicule « ne peut pas être équipé d'un appareil émetteur ou récepteur de radiocommunication au sens de l'article 1er, 4°, de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications » (article 17, § 1er, 9°, de l'ordonnance du 27 avril 1995);

- d'autre part, l'exigence selon laquelle le véhicule « ne peut ni stationner ni circuler sur la voie publique ou sur une voie privée accessible au public, s'il n'a fait l'objet d'une location préalable au siège de l'entreprise » (article 17, § 1er, 5°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 et article 19, § 1er, 6°, du décret du 18 octobre 2007).

B.5.2. Une partie intimée devant la juridiction *a quo* estime que les questions préjudicielles portent nécessairement aussi sur la condition d'une durée de trois heures

minimum de location, prévue dans l'article 17, § 1er, 4°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 et dans l'article 19, § 1er, 4°, du décret du 18 octobre 2007. Elle considère en outre que les articles 102 et 106 du TFUE sont eux aussi violés.

Il n'appartient toutefois pas aux parties de modifier ou de faire modifier le contenu des questions préjudicielles.

B.5.3. L'examen de la Cour se limite dès lors aux aspects des dispositions en cause mentionnés en B.5.1. Il n'appartient pas à la Cour d'examiner les autres conditions applicables aux services LVC, pas plus que les dispositions relatives aux services de taxis, fixées dans le chapitre II de l'ordonnance du 27 avril 1995 et dans le chapitre II du décret du 18 octobre 2007.

B.6.1. Dans la décision de renvoi, la juridiction *a quo* a jugé que les prestations proposées par le biais de la plateforme numérique « UberX » ne sont pas conformes à la condition précitée selon laquelle le véhicule ne peut pas être équipé d'un appareil émetteur ou récepteur, en ce qu'il est fait usage d'un smartphone lors de l'exploitation. Il a également été jugé que ces prestations contournent la condition précitée d'une location préalable. La juridiction *a quo* a décidé ensuite d'interroger la Cour sur ces conditions, en ce qu'elles seraient applicables à des prestations proposées par le biais d'une telle plateforme électronique.

B.6.2. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

Contrairement à ce que font valoir les parties appelantes devant la juridiction *a quo*, la réponse aux questions préjudicielles n'est en l'espèce pas manifestement inutile à la solution du litige au fond. Pour autant que la Cour constate l'inconstitutionnalité des conditions en cause de l'ordonnance du 27 avril 1995 et du décret du 18 octobre 2007 qui, selon la juridiction *a quo*, ne sont pas respectées par la proposition de services de transport à l'aide de la plateforme électronique « UberX », ces conditions ne pourraient en effet plus être appliquées dans le litige au fond et leur non-respect ne pourrait pas justifier la cessation des activités contestées.

B.7.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.2. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que 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 ».

B.7.3.1. La liberté d'entreprendre, visée par l'article II.3 du Code de droit économique, doit s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code).

La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, ainsi qu'avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, en tant que règle répartitrice de compétences.

B.7.3.2. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et

des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

B.7.4. La liberté d'entreprendre est étroitement liée à la liberté professionnelle, au droit de travailler et à la liberté d'entreprise, qui sont garantis par les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et à plusieurs libertés fondamentales garanties par le TFUE, comme la liberté d'établissement (article 49 du TFUE).

Il résulte de cette disposition conventionnelle que les mesures nationales qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement doivent être considérées comme des restrictions à cette liberté. Les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le TFUE peuvent néanmoins être admises dès lors qu'elles répondent à des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (CJUE, grande chambre, 13 novembre 2018, *C-33/17, Čepelnik d.o.o.*, point 42).

B.8.1. L'article 17, § 1er, 9°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 dispose que le véhicule utilisé dans le cadre des services LVC « ne peut pas être équipé d'un appareil émetteur ou récepteur de radiocommunication au sens de l'article 1er, 4°, de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications ».

Cette disposition a été introduite par un amendement, justifié par le fait que, « de l'avis même de la profession, le recours à un appareil radio ne se justifie pas pour ce type d'exploitation » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1994-1995, n° A-368/2, p. 14).

B.8.2. Les notions d'« appareil émetteur de radiocommunication », d'« appareil émetteur-récepteur de radiocommunication » et d'« appareil récepteur de radiocommunication » définies par l'article 1er, 4°, de la loi du 30 juillet 1979 « relative aux radiocommunications » ont été reprises dans l'article 2, 35° à 37°, de la loi du 13 juin 2005 « relative aux communications électroniques » (ci-après : la loi du 13 juin 2005). L'article 2, 36°, définit la notion d'« appareil

émetteur-récepteur de radiocommunications » comme étant « tout générateur et récepteur d'oscillations électromagnétiques conçu en vue de l'émission et de la réception de radiocommunications », la « radiocommunication » étant définie par l'article 2, 34°, comme étant « toute transmission au moyen d'ondes radioélectriques, d'informations de toute nature, en particulier de sons, textes, images, signes conventionnels, expressions numériques ou analogiques, signaux de commande à distance, signaux destinés au repérage ou à la détermination de la position ou du mouvement d'objets à l'exclusion de la transmission exclusive de signaux de services de médias audiovisuels ».

Dans l'intervalle, l'article 2, 35° à 37°, de la loi du 13 juin 2005 a été abrogé par l'article 2, 28°, de la loi du 21 décembre 2021 « portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques », qui a remplacé les notions d'« appareil émetteur de radiocommunication », d'« appareil émetteur-récepteur de radiocommunication » et d'« appareil récepteur de radiocommunication » par la notion générique d'« équipement hertzien », définie par l'article 2, 38° (voy. également *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2256/001, p. 26).

B.8.3. La juridiction *a quo* interprète la notion d'« appareil émetteur ou récepteur de radiocommunication » en ce sens qu'elle est applicable à un smartphone, étant donné que le véhicule doit nécessairement en être équipé pour qu'il puisse en être fait usage en vue de l'exploitation des services LVC dont la cessation est exigée dans le litige au fond. En effet, un smartphone est indispensable au fonctionnement de la plateforme électronique concernée, en ce que celui-ci, comme il est dit dans la première question préjudicielle, est « destiné à recevoir et accepter des sollicitations de prestations de transport rémunéré de personnes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale émanant d'utilisateurs ». Selon la juridiction *a quo*, l'interdiction d'équiper le véhicule d'un appareil tel qu'un smartphone « s'explique par le fait que les véhicules sous licence LVC ne sont pas censés circuler sur la voie publique à la recherche ou dans l'attente de demandes de transport et n'ont, partant, pas vocation à être connectés à une plateforme leur permettant de recevoir des commandes de courses à exécuter instantanément ».

B.8.4. Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de celles-ci, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

B.9. Par son arrêt n° 56/96 du 15 octobre 1996, la Cour a déjà jugé que l'interdiction, inscrite dans l'article 17, § 1er, 9°, de l'ordonnance du 27 avril 1995, d'équiper le véhicule utilisé dans le cadre de services LVC d'un appareil émetteur ou récepteur de radiocommunication n'emporte pas une restriction discriminatoire de la liberté d'entreprendre. La Cour a jugé qu'une telle interdiction est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur ordonnancier consistant à éviter que les services LVC ne compromettent les activités des services de taxis, qui doivent être considérés comme des prestations de services à caractère d'utilité publique. En effet, une telle interdiction est de nature à renforcer les critères de distinction entre les services de taxis et les services LVC (B.16).

La circonstance qu'à la suite des évolutions technologiques qui ont eu lieu depuis cet arrêt, un appareil de téléphonie mobile tel qu'un smartphone pourrait également remplir la fonction d'un appareil émetteur ou récepteur de radiocommunication, visé par la disposition en cause, en ce qu'une plateforme électronique installée sur ce smartphone permettrait un contact avec des personnes qui souhaitent demander des services de transport instantanés, ne modifie pas ce constat.

B.10. En vertu de l'article 17, § 1er, 5°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 et de l'article 19, § 1er, 6°, du décret du 18 octobre 2007, le véhicule utilisé dans le cadre des services de location de voitures avec chauffeur « ne peut ni stationner ni circuler sur la voie publique ou sur une voie privée accessible au public, s'il n'a fait l'objet d'une location préalable au siège de l'entreprise ».

B.11.1. En ce qui concerne l'article 19, § 1er, 6°, du décret du 18 octobre 2007, la juridiction *a quo* combine la condition prévue par cette disposition avec l'article 16, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995. La juridiction *a quo* interprète cette disposition en ce sens qu'elle empêche les exploitants de services LVC qui disposent d'une autorisation délivrée en vertu de la réglementation de la Région wallonne et qui ne respectent pas certaines conditions

d'exploitation fixées dans cette réglementation d'effectuer des services de transport dont le point de départ est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.11.2. L'article 16 de l'ordonnance du 27 avril 1995 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 ».

B.11.3. Par son arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, la Cour a jugé, au sujet de l'article 16 de l'ordonnance du 27 avril 1995 :

« 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 décentral 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 réglemente les services de location de voitures avec chauffeur s'étendant sur le territoire de plus d'une région ».

La Cour a 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 ».

B.11.4. Il découle de l'arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010 que l'article 16, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 ne doit pas être pris en compte dès lors qu'en vertu du principe de reconnaissance mutuelle, les exploitants de services LVC qui disposent d'une autorisation délivrée par le Gouvernement wallon doivent être présumés pouvoir exercer librement cette activité sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, sauf pour cette dernière à établir la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. L'autorisation délivrée par le Gouvernement wallon doit dès lors être présumée suffisante pour pouvoir exercer des prestations de services LVC sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ceci n'exempte toutefois pas ces exploitants de l'obligation de respecter les conditions applicables aux services LVC en vertu de la réglementation de la Région wallonne, y compris la condition fixée à l'article 19, § 1er, 6°, du décret du 18 octobre 2007, selon laquelle le véhicule « ne peut ni stationner ni circuler sur la voie publique ou sur une voie privée accessible au public, s'il n'a fait l'objet d'une location préalable au siège de l'entreprise ».

B.12. Ainsi que la Cour l'a jugé par l'arrêt n° 56/96, précité, les restrictions imposées par l'article 17, § 1er, 5°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 aux activités de location de voitures avec chauffeur sont également conformes à l'objectif poursuivi par le législateur ordonnancier et ne sont pas non plus disproportionnées à celui-ci. En interdisant aux voitures de circuler ou de stationner sur la voie publique sauf si elles ont fait l'objet d'une location préalable, le législateur ordonnancier a pris des mesures propres à faire respecter l'interdiction qui est faite à ces voitures d'effectuer le service de taxis et à contrôler le respect de cette interdiction (B.14-B.15).

Cette appréciation vaut également pour l'article 19, § 1er, 6°, du décret du 18 octobre 2007, qui contient une condition identique à celle que prévoit l'article 17, § 1er, 5°, de l'ordonnance du 27 avril 1995.

B.13. Le point de vue des parties intimées devant la juridiction *a quo*, selon lesquelles les cadres réglementaires existant en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne ne

seraient plus adaptés à l'avènement de nouvelles technologies et de nouveaux acteurs économiques dans le secteur du transport particulier rémunéré, de sorte qu'il serait impossible ou exagérément difficile pour elles de fournir des services de transport suivant leur modèle économique, ne change rien à ce qui précède. Il en va de même en ce que ces parties font valoir que leurs services de transport contribueraient à une meilleure mobilité urbaine et seraient plus avantageux pour les utilisateurs, ou en ce qu'elles contestent que l'exploitation de services de taxis sous la réglementation actuelle serait rentable du point de vue économique.

C'est en effet au législateur compétent qu'il appartient de déterminer comment le transport particulier rémunéré doit être organisé sur son territoire. Il n'appartient pas à la Cour de juger de l'opportunité ou du caractère souhaitable des choix politiques posés à cet égard, tels que le choix de subdiviser le transport particulier rémunéré en services de taxis et en services de location de voitures avec chauffeur, en soumettant chacun de ces services à des conditions d'exploitation distinctes. La Cour ne peut censurer de tels choix politiques et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou s'ils ne sont pas raisonnablement justifiés, ce qui n'est pas démontré en l'espèce.

En outre, les critiques précitées des parties intimées devant la juridiction *a quo* portent en substance sur le fait qu'on les empêche d'effectuer des services de transport rémunéré dans le même segment de marché que les services de taxis, à savoir les services de transport caractérisés par le fait que le véhicule est mis à la disposition du public depuis la voie publique ou depuis un autre endroit accessible sans avoir été loué au préalable. Il apparaît donc en réalité qu'elles critiquent, non pas les conditions relatives aux services LVC, au sujet desquelles la Cour est interrogée, mais bien les dispositions relatives aux services de taxis, fixées notamment dans le chapitre II de l'ordonnance du 27 avril 1995, parmi lesquelles l'habilitation faite au Gouvernement de fixer « le nombre maximum de véhicules pour lesquels des autorisations d'exploiter peuvent être délivrées notamment en fonction des besoins », conformément à l'article 5, alinéa 3, de la même ordonnance. Ces dispositions ne font pas l'objet des questions préjudicielles.

B.14. Il découle de ce qui précède que les conditions d'exploitation des services LVC, en cause, n'emportent pas une restriction disproportionnée de la liberté d'entreprendre, eu égard

aux objectifs qu'elles poursuivent consistant à éviter que les services LVC compromettent les activités des services de taxis, qui peuvent être considérés comme des services d'utilité publique.

Le contrôle au regard de la liberté d'établissement, garantie par l'article 49 du TFUE, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.15. L'article 17, § 1er, 5° et 9°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 et l'article 19, § 1er, 6°, du décret du 18 octobre 2007 sont dès lors compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre, garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, et avec la liberté d'établissement, garantie par l'article 49 du TFUE.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 17, § 1er, 5° et 9°, 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 » et l'article 19, § 1er, 6°, 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 violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution et l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre, garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, et avec la liberté d'établissement, garantie par l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

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 9 juin 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul