



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 98/2022  
du 14 juillet 2022  
Numéro du rôle : 7742**

*En cause* : le recours en annulation de l'article 34*bis* 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 », tel qu'il a été inséré par l'article 2 de 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 », introduit par Taoufik Azouz et autres.

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 P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 janvier 2022 et parvenue au greffe le 27 janvier 2022, un recours en annulation de l'article 34*bis* 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 », tel qu'il a été inséré par l'article 2 de 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 » (publiée au *Moniteur belge* du 24 décembre 2021), a été introduit par Taoufik Azouz, la SRL « El Mahi Cars », la SRL « S BROTHERS COMPANY », Mohamed Jerdioui, la SRL « AHNIFI & CO », Tomasz Klimczyk, Fraterne Kabiligi, la SRL « YASTRADE TRANSPORT », Nourddine Sayer, la SRL « ILY GROUP », la SPRL « QAOUD GROUP », la SRL « AIT & B », Jean Dzuko, la SRL « TNH SERVICES », Adam El Hammouchi, la SC « N.S.B SERVICES », Samir Boukamza, la SRL « SAMSERVICE », Kodjo Atsrika, la SRL « SB LIMO », la SPRL « NBB-CONSULTING », la SRL « RMA PROJECT », la SPRL « HMD TRANSPORT », la SCS « TRANSPORT FALCON », la SRL « BOUN'S & CO », la SPRL « NMS TRANSPORT », la SPRL « K2 POINT », la SRL « MEDIA CONNECT

SERVICES », la SPRL « LYNATRANSPORT », la SPRL « LUXOR LIMO », la SRL « DRIVMIIZ », Abdel-Karim Daimoussi, la SPRL « Amir Company », la SRL « MY FACILE CLEAN », la SRL « AMIRA TRANSPORT », la SPRL « KARIZ », la SPRL « MOBAK » et la SRL « CJI TRANS », assistés et représentés par Me C. Dony, avocat au barreau du Brabant wallon.

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension de la même disposition ordonnancière. Par l'arrêt n° 60/2022 du 21 avril 2022, publié au *Moniteur belge* du 25 avril 2022, la Cour a suspendu cette disposition ordonnancière.

Le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assistés et représentés par Me F. De Muynck, avocat au barreau de Bruxelles, ont introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ont également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 18 mai 2022, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 15 juin 2022.

À l'audience publique du 15 juin 2022 :

- ont comparu :
  - . Me C. Dony, pour les parties requérantes;
  - . Me F. De Muynck, pour le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- les juges-rapporteurs T. Detienne et W. Verrijdt 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. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par l'article 34bis, 1°, nouveau, de l'ordonnance 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), inséré par l'article 2 de 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 » (ci-après : l'ordonnance du 10 décembre 2021), des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes

institutionnelles, lus en combinaison avec la liberté de commerce et d'industrie, la libre prestation des services, la liberté d'entreprendre, les articles II.3, II.4 et III.13 du Code de droit économique, et avec l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les parties requérantes soutiennent que l'ordonnance du 10 décembre 2021 fait naître une discrimination entre, d'une part, les chauffeurs et entreprises LVC qui possèdent déjà une autorisation et ceux qui ont introduit une demande d'autorisation au plus tard le 15 janvier 2021 et, d'autre part, les chauffeurs et entreprises LVC ayant introduit une telle demande après cette date. Si les personnes relevant de la première catégorie peuvent poursuivre leurs activités grâce aux plateformes de réservation électroniques comme UberX, celles qui relèvent de la seconde catégorie n'ont pas cette possibilité.

Les parties requérantes demandent plus particulièrement l'annulation, dans la disposition attaquée, de la condition tenant à la date pivot du 15 janvier 2021.

A.1.2. Selon les parties requérantes, les catégories de personnes susmentionnées sont comparables, puisqu'elles regroupent des personnes qui tirent leurs ressources de l'activité LVC sur le territoire de Bruxelles-Capitale. Le critère de la date pivot du 15 janvier 2021 est par ailleurs objectif.

A.1.3. Les parties requérantes relèvent que le régime transitoire dérogatoire institué par l'ordonnance du 10 décembre 2021 a pour but de permettre aux chauffeurs et entreprises LVC de reprendre immédiatement le travail en utilisant des plateformes électroniques de réservation. Ce faisant, le législateur ordonnancier visait à aménager en urgence une situation provisoire, afin d'éviter ce qu'il jugeait être une « catastrophe humaine et sociale », en attendant l'adoption du « Plan taxi » qui devrait régler l'ensemble de la problématique à l'été 2022. Il est par conséquent contradictoire d'exclure certains chauffeurs de ce régime.

A.1.4. Selon les parties requérantes, le législateur ordonnancier n'apporte aucune justification raisonnable à l'exclusion de certains chauffeurs du nouveau régime, alors que les services prestés sont identiques. La seule justification qui ressort des travaux préparatoires tient à la présomption que les chauffeurs et entreprises qui ont introduit une demande d'autorisation après le 15 janvier 2021 seraient de mauvaise foi s'ils comptaient pouvoir faire usage d'une plateforme électronique de réservation via un smartphone. Les parties requérantes réfutent cette affirmation, qu'elles jugent purement arbitraire, puisqu'à cette date il était impossible pour les chauffeurs concernés de connaître avec certitude l'état de l'appréciation juridictionnelle de l'utilisation de telles plateformes. En effet, si la Cour d'appel de Bruxelles a effectivement rendu à cette date un arrêt interlocutoire concluant au caractère frauduleux de telles constructions juridiques, elle a cependant posé deux questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle et a sursis à statuer dans l'attente de la réponse de la Cour. Ces deux questions préjudicielles étant toujours pendantes, il est impossible de prédire quel sera le sort à réserver à l'utilisation des dites plateformes. D'autre part, les parties requérantes insistent sur le fait que les services de la Région de Bruxelles-Capitale ont continué à traiter les demandes d'autorisation bien après la date du 15 janvier 2021 et ont même expressément déclaré, dans leur correspondance, que l'utilisation de plateformes via smartphones était autorisée. Sauf à considérer que l'administration elle-même était de mauvaise foi, ce qui n'est pas sérieux, le choix de la date pivot manque de toute pertinence.

A.1.5. Enfin, les parties requérantes estiment que la différence de traitement dénoncée est en tout état de cause disproportionnée aux buts poursuivis. Il s'agit en réalité d'un procès d'intention envers les chauffeurs exclus et non d'une mesure justifiée par l'intérêt général. L'atteinte à l'activité professionnelle de ces chauffeurs et de ces entreprises, à savoir la contrainte de renoncer ou de cesser toute activité, est sans commune mesure avec le but recherché, d'autant qu'elle heurte frontalement la liberté de commerce et d'industrie des chauffeurs visés. C'est d'autant plus le cas que des mesures alternatives existaient à la date pivot du 15 janvier 2021. Premièrement, une autre date plus pertinente aurait pu être privilégiée. C'est ce qui ressort de la critique formulée par la section de législation du Conseil d'État, qui privilégie la date à laquelle la Cour d'appel de Bruxelles a rendu ses récents arrêts, à savoir le 23 novembre 2021. Ce choix a également fait l'objet d'un amendement à la proposition d'ordonnance, lequel a malheureusement été rejeté. Deuxièmement, le législateur ordonnancier aurait simplement pu supprimer l'idée d'une date pivot, comme cela a été proposé par un amendement, également rejeté, d'autant que la Cour constitutionnelle n'a pas encore statué sur les questions préjudicielles posées. Troisièmement, la date de la désactivation de l'application UberX, à savoir le 26 novembre 2021, aurait pu être pertinente, puisque c'est cet événement qui a poussé la Région de Bruxelles-Capitale à mettre en place ce régime dérogatoire d'urgence. Cette date a également été mentionnée dans l'avis du Conseil d'État.

A.1.6. À titre subsidiaire, si la Cour devait annuler la disposition attaquée dans son intégralité et non uniquement la date pivot qui fait grief, les parties requérantes sollicitent le maintien des effets puisqu'il serait paradoxal de supprimer le régime transitoire en tant que tel pour le simple fait qu'il est discriminant. Dans ce cas, les parties requérantes demandent à la Cour de donner à la Région de Bruxelles-Capitale un délai d'un mois pour adopter une nouvelle ordonnance.

A.2.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ajoutent que, dès lors que la Cour n'a pas encore répondu aux questions préjudicielles posées par la Cour d'appel de Bruxelles, l'arrêt du 15 janvier 2021 ne constitue pas une décision au fond. Ceci a par ailleurs été confirmé par la Cour dans l'arrêt rendu en suspension dans la présente affaire, dans lequel on peut lire que l'arrêt du 15 janvier 2021 a été rendu « à titre provisoire » (arrêt n° 60/2022 du 21 avril 2022).

Les parties requérantes estiment dès lors que, dans la mesure où la Cour d'appel de Bruxelles ne s'est pas encore prononcée dans le cadre de l'action en cessation pendante, le législateur bruxellois ne peut sérieusement considérer que les chauffeurs indépendants et les entreprises ayant adressé leur demande d'autorisation après le 15 janvier 2021 seraient de mauvaise foi et auraient dû savoir qu'ils auraient été en infraction en offrant leurs services via une plateforme électronique de réservation.

A.2.2. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soutiennent que les motifs qui ont présidé à l'arrêt n° 60/2022 du 21 avril 2022, rendu en suspension, devraient être transposés au recours en annulation présentement examiné. Ils soulignent que, par conséquent, la disposition attaquée devrait être libellée comme suit, afin de permettre à tout exploitant LVC de prêter ses services en utilisant une plateforme électronique de réservation comme UberX :

« Art. 34bis. Le régime dérogatoire transitoire prévu au présent chapitre est mis en place exclusivement pour les chauffeurs qui répondent à l'ensemble des conditions suivantes :

1° être titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur ou travailler pour le titulaire d'une telle autorisation, dans le cadre d'un contrat de travail ou de collaboration indépendante, en qualité de chauffeur;

2° travailler à titre principal, pour l'exploitant-chauffeur, ou au minimum vingt heures par semaine, pour le chauffeur non exploitant, comme chauffeur du véhicule ou de l'un des véhicules identifiés dans l'autorisation visée au 1° ».

A.3.1. Dans leur mémoire en réplique conjoint, le Parlement et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : les autorités défenderesses) contestent, à titre principal, l'intérêt à agir de chacune des parties requérantes.

D'une part, les parties requérantes qui sont des personnes morales ne peuvent être concernées par l'ordonnance du 10 décembre 2021, puisque cette dernière, et plus particulièrement l'article 34bis, nouveau, de l'ordonnance du 27 avril 1995, s'adresse exclusivement aux chauffeurs.

D'autre part, aucune des parties requérantes personnes physiques ne démontre, dans son dossier, sa qualité de chauffeur. En ce qui concerne celles qui ont introduit leur demande d'autorisation avant le 15 janvier 2021, l'intérêt est inexistant, puisqu'elles satisfont en principe aux conditions pour bénéficier du régime dérogatoire et transitoire contesté. Telle est la situation des deuxième, sixième, vingt-huitième et trente-sixième parties requérantes, mais également de la douzième partie requérante, qui, contrairement à ce qui ressort de la requête, a effectué sa demande d'autorisation le 26 février 2020, soit avant la date pivot qui fait grief. En ce qui concerne les parties requérantes qui ont introduit une demande d'autorisation après le 15 janvier 2021, les autorités défenderesses relèvent qu'aucune d'entre elles n'a obtenu cette autorisation. Or, il s'agit de la première condition pour bénéficier du régime dérogatoire et transitoire mis en place par l'article 34bis, nouveau, de l'ordonnance du 27 avril 1995.

A.3.2. Par ailleurs, les autorités défenderesses estiment que le raisonnement développé par la Cour dans l'arrêt n° 60/2022 du 21 avril 2022, rendu en suspension, ne peut être appliqué à la procédure en annulation, puisque l'intérêt à ce contentieux doit être renforcé. Les autorités défenderesses estiment que, puisque chaque

partie requérante doit établir son intérêt à solliciter l'annulation des dispositions attaquées et que les « nombreuses pièces » déposées ne le démontrent pas, le recours doit être déclaré irrecevable.

A.4.1. Dans leur mémoire en réplique, les autorités défenderesses soutiennent que la fixation de la date pivot est à la fois objective, pertinente et justifiée, eu égard à l'objectif du législateur de réserver aux seuls chauffeurs de bonne foi le bénéfice du régime transitoire et dérogatoire.

A.4.2. Les autorités défenderesses soulèvent que, contrairement à ce que la Cour a jugé dans l'arrêt n° 60/2022 du 21 avril 2022, l'arrêt du 15 janvier 2021 n'a pas de caractère provisoire et n'est dès lors empreint d'aucune incertitude, nonobstant les questions préjudicielles posées. Au contraire, le raisonnement de la Cour d'appel n'est pas conditionné par les réponses aux questions préjudicielles, mais définitif. Dans l'attente de l'arrêt préjudiciel, les autorités administratives régionales ne sont pas dispensées de faire respecter le cadre légal en vigueur et doivent s'appuyer sur la teneur du raisonnement développé par la Cour d'appel dans son arrêt du 15 janvier 2021.

A.4.3. Cette date a été jugée plus pertinente que celle du 23 novembre 2021, puisqu'elle constitue un moment décisif et largement médiatisé à partir duquel tout demandeur d'une autorisation LVC savait, ou aurait dû savoir, que le système organisé par les plateformes telles qu'UberX constituait une fraude à la loi. Par ailleurs, l'arrêt du 23 novembre 2021, dont les parties requérantes font grand cas, n'est pas plus clair que celui du 15 janvier de la même année, puisqu'il s'y réfère. Les autorités défenderesses reconnaissent uniquement que l'arrêt du 23 novembre 2021 a été suivi d'un effet plus important, dès lorsqu'il était assorti d'une injonction de cessation sous astreintes.

En outre, elles soulignent que, si elles ont agi après le 26 novembre 2021, date de la désactivation de la plateforme UberX, et non dès le mois de janvier 2021, c'est que, tant que la plateforme était accessible, la Région n'avait aucune raison de rendre légalement admissibles des pratiques illégales contre lesquelles elle avait précisément renforcé son action depuis le prononcé de l'arrêt du 15 janvier 2021.

A.4.4. La Région de Bruxelles-Capitale devait en réalité concilier deux intérêts, à savoir, d'une part, le respect du cadre légal en vigueur et, d'autre part, le souci de ne pas laisser certains chauffeurs sans ressources tirées de leur profession. Selon les autorités défenderesses, l'arbitrage qui a été effectué entre ces deux intérêts est pondéré, puisqu'il soulage les personnes privées de revenus tout en écartant les chauffeurs de mauvaise foi. Il n'a en effet jamais été question de permettre aux nouveaux acteurs sur le marché de se livrer à une activité illégale. La mesure est par ailleurs proportionnée, puisqu'elle vise réellement les personnes lésées. En effet, les autres personnes ne peuvent faire valoir un véritable préjudice financier car soit elles désirent arriver sur le marché, auquel cas elles n'ont pas encore tiré de revenus de l'activité qu'elles entendent mener, soit elles pratiquaient déjà sans autorisation, auquel cas leurs revenus étaient clairement illicites.

A.4.5. Enfin, les autorités défenderesses notent que les parties requérantes insistent sur l'attitude de l'administration régionale après la date pivot, qui aurait confirmé la légalité de l'utilisation des plateformes. Il convient de nuancer cette affirmation. La communication de l'administration, qui est jointe par les parties requérantes, mentionnait certes que l'utilisation du smartphone n'était pas illégale en soi, mais elle insistait également sur le rappel des autres conditions liées aux services LVC (à savoir l'existence d'un contrat préalable, une course de minimum trois heures et un prix de minimum 90 euros) qui sont *a priori* difficilement conciliables avec la façon dont fonctionne une plateforme telle qu'UberX. Enfin, la seconde version de la communication présentée par les parties requérantes précise que « l'utilisation d'un appareil émetteur ou récepteur de radiocommunications (smartphone, talkie-walkie, etc.) dans le but de recevoir des commandes de courses est interdite ».

A.4.6. En résumé, les autorités défenderesses estiment que les parties requérantes appartiennent à la catégorie des chauffeurs de mauvaise foi, qui n'est pas comparable avec la catégorie des autres chauffeurs. Contrairement à ce que la Cour a considéré dans l'arrêt n° 60/2022 du 21 avril 2022, il n'a jamais été impossible d'introduire une demande d'autorisation LVC après la date pivot dans le but de prester des services de LVC tels qu'ils sont encadrés par l'ordonnance du 27 avril 1995. Le fait que le ministre-président ait, temporairement, suspendu la signature de ces autorisations en raison de la confusion généralisée qui régnait n'y change rien. Ce dernier a par ailleurs désormais signé toutes les autorisations concernées.

A.4.7. Les autorités défenderesses font part de leur perplexité quant à la demande des parties requérantes de maintenir les effets de l'ordonnance du 10 décembre 2021, puisqu'une telle demande ne présente aucun intérêt pour elles. En tout état de cause et à titre infiniment subsidiaire, les autorités défenderesses demandent également le maintien des effets de la disposition attaquée, en cas d'annulation.

Enfin, les autorités défenderesses estiment que la demande d'injonction faite au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale doit être rejetée, puisqu'elle ne relève pas de la compétence de la Cour et qu'elle est manifestement contraire à la séparation des pouvoirs.

- B -

### *Quant à la disposition attaquée et à son contexte*

B.1.1. Le recours en annulation porte sur l'article 34bis 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), tel qu'il a été inséré par l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 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 » (ci-après : l'ordonnance du 10 décembre 2021).

B.1.2. L'ordonnance du 27 avril 1995 établit, en ce qui concerne le transport de personnes à Bruxelles, une distinction entre, d'une part, les services de taxis et, d'autre part, les services de location de voitures avec chauffeur (ci-après : services LVC), qui sont soumis à un régime juridique distinct. La disposition attaquée porte uniquement sur les services LVC, qui sont définis à l'article 2, 2°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 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.1.3. L'ordonnance du 10 décembre 2021 fait suite à la cessation, par « Uber BV », société à responsabilité limitée de droit néerlandais, de la plateforme électronique UberX, qui permettait aux titulaires d'une autorisation LVC d'entrer en contact avec des passagers. Cette cessation résultait d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 23 novembre 2021, par lequel la Cour d'appel, siégeant en degré d'appel comme juge des saisies, a constaté qu'« Uber BV »

et « Uber International BV » avaient enfreint l'ordre de cessation imposé par jugement du président du Tribunal de l'entreprise néerlandophone de Bruxelles du 23 septembre 2015 en confiant des trajets de taxis rémunérés, via la plateforme UberX, à des chauffeurs ne disposant que d'une autorisation LVC et non d'une autorisation au sens de l'article 3 de l'ordonnance du 27 avril 1995. Par arrêt du 23 novembre 2021, la Cour d'appel a fixé les astreintes encourues sur la base de l'infraction à l'ordre de cessation précité.

B.1.4. En ce qui concerne l'objectif de l'ordonnance du 10 décembre 2021, les travaux préparatoires mentionnent :

« Le Gouvernement bruxellois a trouvé, ce 25 novembre 2021, un accord sur la réforme du secteur des services de transport rémunéré de personnes, qui s'inscrit dans l'accord de gouvernement entendant développer des solutions de mobilité pour tous.

Hasard du calendrier, la Cour d'appel de Bruxelles a rendu, ce 23 novembre 2021, un arrêt qui s'inscrit dans le cadre de la saga judiciaire opposant depuis de nombreuses années les secteurs du taxi et de la location de voitures avec chauffeur (ci-après : ' LVC ').

À la suite du prononcé de cet arrêt, la société Uber a décidé de rendre sa plateforme UberX inaccessible, à dater de ce 26 novembre, aux titulaires d'une autorisation d'exploiter un service de LVC délivrée par la Région bruxelloise.

Cette décision unilatérale d'Uber met en grande difficulté les exploitants qui dépendent de cette plateforme pour gagner leur vie. Ceux-ci expriment, depuis l'annonce d'Uber, leur mécontentement en bloquant quotidiennement d'importants axes de circulation sur le territoire régional.

Dès lors que la réforme sur laquelle le Gouvernement s'est accordé ce 25 novembre ne pourra entrer en vigueur que dans quelques mois au plus tôt, il est indispensable et urgent d'aménager une situation provisoire permettant à Uber de revenir sur sa décision et d'ainsi permettre à nouveau aux exploitants concernés de travailler. C'est l'objet de la présente proposition d'ordonnance modificative » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2021-2022, n° A-472/1, pp. 1 et 2).

B.1.5. L'article 34*bis*, attaqué, de l'ordonnance du 27 avril 1995 dispose :

« Le régime dérogatoire transitoire prévu au présent chapitre est mis en place exclusivement pour les chauffeurs qui répondent à l'ensemble des conditions suivantes :

1° être titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le

15 janvier 2021 ou travailler pour le titulaire d'une telle autorisation, dans le cadre d'un contrat de travail ou de collaboration indépendante, en qualité de chauffeur;

2° travailler à titre principal, pour l'exploitant-chauffeur, ou au minimum vingt heures par semaine, pour le chauffeur non exploitant, comme chauffeur du véhicule ou de l'un des véhicules identifiés dans l'autorisation visée au 1°».

B.1.6. Ce régime transitoire permet exceptionnellement aux chauffeurs qui sont titulaires d'une autorisation pour l'exploitation d'un service LVC 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 après réservation au moyen d'une plateforme électronique, sans devoir satisfaire à certaines conditions s'appliquant à l'exploitation d'un service de taxis et sans pouvoir être qualifiés de services de taxis. Ils ne peuvent pas utiliser la dénomination « taxi » ni occuper les emplacements réservés aux taxis (article 34<sup>quater</sup> 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<sup>ter</sup> de l'ordonnance du 10 décembre 2021).

B.1.7. En ordre principal, les parties requérantes demandent uniquement l'annulation de la référence, contenue dans l'article 34<sup>bis</sup> de l'ordonnance du 27 avril 1995, à la date du 15 janvier 2021. En ordre subsidiaire, elles demandent l'annulation de l'article dans son intégralité, mais avec maintien des effets jusqu'à ce que le législateur ordonnancier adopte de nouvelles règles.

B.1.8. En ce qui concerne la formulation de la disposition attaquée, il convient d'observer que le texte néerlandais n'est pas univoque. S'il apparaît clairement du texte français que l'autorisation LVC doit être demandée au plus tard le 15 janvier 2021, le texte néerlandais ne permet pas de savoir avec certitude si l'autorisation doit avoir été demandée ou si elle doit avoir été délivrée à cette date. De la lecture conjointe des deux versions linguistiques et compte tenu de ce qui est mentionné dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2021-2022, n° A-472/ 3, pp. 4 et 30), il apparaît que le texte néerlandais,



conformément au texte français, doit être interprété en ce sens que la demande d'autorisation devait être adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021.

*Quant à l'intérêt des parties requérantes*

B.2.1. Le recours en annulation a été introduit par 38 parties requérantes, qui sont tant des personnes physiques que des personnes morales.

Le Gouvernement et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale font valoir que le recours en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt des parties requérantes.

B.2.2. Par son arrêt n° 60/2022 du 21 avril 2022, la Cour a jugé :

« B.2.5. L'article 34*bis*, 1°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 mentionne, en tant que condition pour pouvoir bénéficier du régime dérogatoire transitoire, le fait que le chauffeur doit ' être titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 ou travailler pour le titulaire d'une telle autorisation, dans le cadre d'un contrat de travail ou de collaboration indépendante '. Bien que la notion de ' chauffeur ' porte sur une personne physique, les parties requérantes personnes morales ont aussi un intérêt suffisant à la suspension et à l'annulation de la date charnière du 15 janvier 2021, dès lors que la disposition attaquée a pour effet qu'elles ne peuvent confier des services de taxis à l'aide d'une plateforme électronique à des chauffeurs auxquels elles font appel dans le cadre d'un contrat de travail ou de collaboration indépendante si elles n'ont pas demandé une autorisation LVC au plus tard le 15 janvier 2021. Par conséquent, l'intérêt des parties requérantes personnes physiques ne doit pas être examiné.

Il apparaît ensuite des pièces introduites à la Cour que plusieurs parties requérantes personnes morales ont introduit une demande d'autorisation LVC après le 15 janvier 2021. Contrairement à ce que soutiennent le Gouvernement et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il ne saurait être reproché aux parties requérantes de ne pas encore être titulaires d'une autorisation LVC au moment de l'introduction de leur recours, étant donné qu'elles n'ont aucune influence sur l'avancement de l'examen de leur demande. Elles ne devaient en outre pas attendre la réponse à leur demande avant d'introduire un recours auprès de la Cour constitutionnelle. Vu que leur demande a été introduite après le 15 janvier 2021, elles seraient par ailleurs également exclues du régime transitoire attaqué après l'octroi d'une autorisation, de sorte que leur intérêt est établi ».

B.2.3. L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension n'a pas fait apparaître que le recours en annulation et donc la demande de suspension doivent être considérés comme étant irrecevables.

B.2.4. Contrairement à ce que soutiennent le Parlement et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, aucun motif spécifique à la procédure en annulation ne justifie, en l'espèce, d'en décider autrement.

B.2.5. Les exceptions sont rejetées.

#### *Quant au moyen unique*

B.3.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par l'article 34*bis*, 1<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 27 avril 1995, des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus en combinaison avec la liberté de commerce et d'industrie, avec la libre prestation des services, avec la liberté d'entreprendre, avec les articles II.3, II.4 et III.13 du Code de droit économique et avec l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.3.2. Les parties requérantes font valoir que l'article 34*bis* de l'ordonnance du 27 avril 1995, tel qu'il est inséré par l'article 2 de l'ordonnance du 10 décembre 2021, fait naître une différence de traitement non raisonnablement justifiée entre les exploitants d'un service LVC qui ont demandé une autorisation au plus tard le 15 janvier 2021 et les exploitants d'un service LVC qui ont introduit la même demande après cette date, en ce que ces derniers ne peuvent pas bénéficier du régime dérogatoire établi par l'ordonnance du 10 décembre 2021.

B.4. L'ordonnance du 10 décembre 2021 permet temporairement aux titulaires d'une autorisation LVC d'offrir des services de taxis via une plateforme électronique comme UberX. La Cour doit examiner si la différence de traitement qui découle de la disposition attaquée, en

ce que seuls les titulaires d'une autorisation LVC qui a été demandée au plus tard le 15 janvier 2021 entrent en considération pour ce régime temporaire, est raisonnablement justifiée.

B.5.1. Le choix de la date du 15 janvier 2021 coïncide avec l'arrêt rendu à cette date par la Cour d'appel de Bruxelles.

B.5.2. Par cet arrêt, la Cour d'appel a constaté, mais à titre provisoire, que l'utilisation de contrats conclus entre les entreprises LVC et la « Platform Rider Association (PRA) » créée par Uber, dans le cadre desquels les titulaires d'une autorisation LVC pouvaient offrir des services de transport via la plateforme électronique UberX, constituait une fraude à la loi. La Cour d'appel a également constaté que les titulaires d'une autorisation LVC qui faisaient usage de la plateforme UberX exerçaient leurs activités sans respecter les conditions contenues dans l'ordonnance du 27 avril 1995.

B.5.3. Avant de se prononcer quant au fond, la Cour d'appel a toutefois posé deux questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle. La Cour y a répondu par son arrêt n° 77/2022 du 9 juin 2022. Cet arrêt n'a pas d'incidence sur l'affaire présentement examinée.

B.6.1. Concernant la date du 15 janvier 2021, qui est critiquée par les parties requérantes, les travaux préparatoires mentionnent :

« Ce régime transitoire ne bénéficiera, par ailleurs, qu'aux exploitants de services de LVC ayant obtenu leur autorisation d'exploiter au plus tard le 15 janvier 2021, date à laquelle un autre arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles a jugé que le montage juridique sur lequel repose la plateforme UberX est constitutif d'une fraude à la loi. L'objectif de cette limitation étant de ne faire bénéficier du régime transitoire dérogatoire que les exploitants de bonne foi, c'est-à-dire ceux qui ont démarré leur activité professionnelle sans avoir nécessairement connaissance de la problématique du non-respect des dispositions de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2021-2022, n° A-472/1, p. 2).

B.6.2. Concernant le choix de cette date, la section de législation du Conseil d'État, dans son avis, a observé :

« Prise isolément, la date du prononcé de cet arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles, à savoir le 15 janvier 2021, ne permet toutefois pas d'établir que seuls les exploitants qui ont démarré leur activité jusqu'à cette date doivent être considérés comme ayant ' démarré leur activité professionnelle sans avoir nécessairement connaissance de la problématique du non-respect des dispositions de l'ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur ', ni que ceux ayant démarré leur activité professionnelle après cette date ne peuvent, au contraire des premiers, être considérés comme étant des exploitants de bonne foi.

La problématique du statut juridique des services de transport rémunéré de personnes utilisant des applications ou des plateformes informatiques a, en effet, fait l'objet d'une jurisprudence que les auteurs de la proposition qualifient eux-mêmes, dans ses développements, de ' saga judiciaire opposant depuis de nombreuses années les secteurs du taxi et de la location de voitures avec chauffeur '.

À cet égard, le choix de la date de l'interruption de l'accès des titulaires d'une autorisation d'exploiter un service de location de voiture avec chauffeur à la plateforme UberX, ou, à tout le moins, de la date de prononcé des récents arrêts de la Cour d'appel de Bruxelles du 23 novembre 2021, constituerait une solution plus aisément justifiable en termes de respect du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2021-2022, n° A-472/2, p. 5).

B.6.3. En réponse à l'observation de la section de législation du Conseil d'État concernant le choix de la date du 15 janvier 2021 plutôt que de la date à laquelle l'accès à la plateforme UberX a été interrompu pour les titulaires d'une autorisation d'exploitation d'un service de location de voitures avec chauffeur ou de la date de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 23 novembre 2021, les travaux préparatoires mentionnent :

« L'arrêt du 15 janvier est jugé plus pertinent que ceux du 23 novembre pour servir de ' moment décisif ' dans l'appréciation de la bonne foi des intéressés, parce que c'est à ce moment-là que la Cour a démontré le caractère frauduleux du système mis en place. Les arrêts du 23 novembre, qui ne sont pas des décisions ' sur le fond ' (il s'agissait de procédures relatives au montant des astreintes à payer en exécution d'une précédente décision de 2015), n'a fait, à cet égard, que reprendre les conclusions tirées dès janvier dernier. En outre, la décision du 15 janvier a été largement médiatisée, donnant lieu à de nombreux articles de presse mais aussi à des débats télévisés entre représentants des secteurs du taxi et de la LVC à propos des conséquences de cette décision. Jusqu'alors, plusieurs décisions de première instance avaient été rendues en sens contraire, ce qui invitait à une certaine compréhension quant à la manière dont les demandeurs de nouvelles autorisations LVC appréhendaient ce qui leur était autorisé ou interdit. Depuis l'arrêt de la Cour d'appel du 15 janvier 2021 et la médiatisation dont il a été l'objet, cette compréhension n'est plus permise. Tout demandeur d'une nouvelle autorisation LVC sait - ou, à tout le moins, devrait savoir - qu'il est en infraction à l'ordonnance de 1995 si, sous le couvert de cette autorisation, il entend offrir ses services via une plateforme

de réservation électronique. Il n'est pas souhaitable que le régime dérogatoire mis en place par la présente ordonnance bénéficie à des personnes ayant décidé de s'affranchir, en connaissance de cause, du cadre légal en vigueur » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2021-2022, n° A-472/3, p. 31).

B.6.4. Il convient d'observer que, eu égard à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, la disposition attaquée subordonne le régime dérogatoire transitoire à la date à laquelle une autorisation d'exploitation d'un service LVC a été demandée et non, comme c'était le cas dans la proposition d'ordonnance initiale, à la date à laquelle l'autorisation a été délivrée (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2021-2022, n° A-472/2, p 5, et n° A-472/3, pp. 4 et 30). Cette adaptation n'empêche toutefois pas que la date du 15 janvier 2021 à laquelle l'arrêt précité de la Cour d'appel a été rendu reste déterminante pour l'application de la disposition attaquée.

B.6.5. Bien que la Cour d'appel de Bruxelles ait constaté, par son arrêt du 15 janvier 2021, que le montage juridique sur lequel la plateforme UberX était basée constituait une fraude à la loi et que les titulaires d'une autorisation LVC qui utilisaient cette plateforme violaient les conditions fixées dans l'ordonnance du 27 avril 1995, la Cour d'appel, avant de statuer sur le fond, a posé des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle. La Cour d'appel n'a pas accédé à la demande des parties appelantes d'ordonner à « Uber BV » et aux titulaires d'une autorisation LVC concernés de cesser l'exploitation de la plateforme UberX. Ce n'est qu'après l'arrêt, mentionné en B.1.3, de la Cour d'appel de Bruxelles du 23 novembre 2021, qui a confirmé, moyennant astreintes, l'ordre de cessation imposé par jugement du 23 septembre 2021 du président du Tribunal de l'entreprise néerlandophone de Bruxelles, que la plateforme UberX a été rendue inaccessible. Ce n'est en outre qu'après la cessation effective de la plateforme UberX que le législateur ordonnancier a estimé qu'une intervention législative s'imposait.

B.7. En vertu de l'article 34*bis*, attaqué, de l'ordonnance du 27 avril 1995, seuls les titulaires d'une autorisation LVC qui avait été demandée au plus tard le 15 janvier 2021 entraient en considération pour le régime dérogatoire transitoire. Ainsi qu'il est dit en B.6.1, le législateur ordonnancier entendait donc « ne faire bénéficier du régime transitoire dérogatoire que les exploitants de bonne foi, c'est-à-dire ceux qui avaient démarré leur activité

professionnelle sans avoir nécessairement connaissance de la problématique du non-respect des dispositions de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur ». Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance du 10 décembre 2021 que le législateur entendait, par le choix de la date du 15 janvier 2021, distinguer les demandeurs de bonne foi et les demandeurs de mauvaise foi.

B.8.1. Le régime dérogatoire transitoire établi par l'ordonnance du 10 décembre 2021 permet aux titulaires d'une autorisation LVC de faire usage d'une plateforme électronique comme UberX pour recevoir des demandes de déplacements. La différence de traitement qui naît du fait que ce nouveau règlement s'applique uniquement aux exploitants qui avaient introduit au plus tard le 15 janvier 2021 une demande en vue d'obtenir une autorisation LVC repose sur un critère de distinction qui est, certes, objectif, mais pas pertinent.

B.8.2. En effet, l'on ne saurait admettre l'affirmation selon laquelle les exploitants qui ont introduit une demande d'autorisation LVC après le 15 janvier 2021, contrairement à ceux qui avaient introduit leur demande au plus tard à cette date, n'auraient pas été de bonne foi. L'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 15 janvier 2021 ne permettait en effet pas de déduire qu'il n'était plus possible d'introduire des demandes d'autorisation LVC, de sorte que les demandeurs pouvaient partir du postulat que leur demande pour une telle autorisation serait traitée selon la procédure normale et en vue des mêmes effets. L'on ne pourrait davantage supposer que les exploitants ayant demandé une autorisation après le 15 janvier 2021 l'auraient fait dans un autre but que ceux qui avaient introduit leur demande au plus tard à cette date. Le fait que les services compétents de la Région de Bruxelles-Capitale aient bloqué le traitement des demandes d'autorisation introduites après le 15 janvier 2021 ne saurait en aucun cas justifier que les demandeurs soient exclus du régime dérogatoire transitoire pour cette raison.

B.8.3. Puisque l'ordonnance du 10 décembre 2021 permet actuellement, fût-ce temporairement, aux titulaires d'une autorisation LVC d'offrir des services de taxis via une plateforme comme UberX, à condition de satisfaire aux règles contenues dans l'ordonnance, il est dès lors sans justification raisonnable que les titulaires d'une autorisation LVC délivrée sur la base de l'ordonnance du 27 avril 1995 ne puissent pas tous faire usage de ces règles, mais

que seuls ceux qui ont introduit une demande à cet effet au plus tard le 15 janvier 2021 puissent en faire usage.

B.9. Le moyen unique est fondé en ce que l'article 34*bis*, 1°, de l'ordonnance du 27 avril 1995, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de l'ordonnance du 10 décembre 2021, limite le régime dérogatoire transitoire que celle-ci met en place aux titulaires d'une autorisation pour l'exploitation d'un service LVC « délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 ».

B.10. À l'article 34*bis*, 1°, de l'ordonnance du 27 avril 1995, les mots « délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 » doivent être annulés.

Par ces motifs,

la Cour

annule, dans l'article 34*bis*, 1°, 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 », tel qu'il a été inséré par l'article 2 de l'ordonnance du 10 décembre 2021, les mots « délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 ».

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 juillet 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul