

Numéro du rôle : 4261
Arrêt n° 85/2008 du 27 mai 2008

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 25 et 63 du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 « relatif à l'organisation du transport de personnes par la route et à la création du Conseil de Mobilité de la Flandre », posée par le Tribunal de police de Vilvorde.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 25 juin 2007 en cause du ministère public contre la SPRL « Euro-Blanche », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 juillet 2007, le Tribunal de police de Vilvorde a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 25 et 63 du décret du 20 avril 2001 ' relatif à l'organisation du transport de personnes par la route et à la création du Conseil de Mobilité de la Flandre ' violent-ils les articles 39 de la Constitution et 1er, 2 et 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par l'article 15 de la loi spéciale du 8 août 1988, en ce que lesdits articles du décret du 20 avril 2001 règlent les services de taxi qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région, alors que les dispositions de la Constitution et de la loi spéciale de réformes institutionnelles, en particulier l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale de réformes institutionnelles, exigent, en ce qui concerne cette matière, qu'un accord de coopération soit préalablement conclu entre les régions, et alors qu'un tel accord n'a pas été conclu ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SPRL « Euro-Blanche », dont le siège est établi à 1083 Bruxelles, avenue Charles-Quint 194/2;

- le Gouvernement flamand.

La SPRL « Euro-Blanche » a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 23 avril 2008 :

- ont comparu :

- . Me J. Hendrix, avocat au barreau de Bruxelles, pour la SPRL « Euro-Blanche »;

- . Me S. Vernailen, avocat au barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La SPRL « Euro-Blanche » exploite un service de taxis dont le siège est établi dans la Région de Bruxelles-Capitale. Elle ne dispose pas d'une autorisation d'exploitation d'un service de taxis délivrée par la Région flamande conformément aux dispositions du décret du 20 avril 2001 « relatif à l'organisation du transport de personnes par la route et à la création du Conseil de Mobilité de la Flandre » (ci-après : le « décret sur la mobilité »).

Le 19 mai 2006, la SPRL « Euro-Blanche » a été verbalisée pour avoir, notamment, « sans autorisation, exploit[é] un service de taxi[s] à l'aide [d'un] ou de plusieurs véhicules à partir de la voie publique ou à tout autre endroit non ouvert aux transports en commun [lire : non ouvert à la circulation publique] qui se situent sur le territoire de la Région flamande » (articles 25 et 63 du décret sur la mobilité).

Devant le Tribunal de police de Vilvorde, la partie défenderesse objecte que les articles 25 et 63 du décret sur la mobilité violent l'article 39 de la Constitution et les articles 1er, 2 et 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, parce qu'aucun accord de coopération préalable n'a été conclu entre les régions.

Le Tribunal de police pose la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon la partie défenderesse devant le juge *a quo*, l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est d'application, étant donné que le litige au fond porte sur l'offre de services de taxis sur le territoire de la Région flamande par des entreprises établies dans une autre région. Il s'agit en outre de services de taxis effectués entre l'aéroport de Zaventem, comme point de départ, situé en Région flamande, et un lieu de destination situé dans la Région de Bruxelles-Capitale.

L'arrêt n° 56/96 de la Cour rappelle qu'un accord de coopération doit être conclu préalablement à toute initiative législative, ce qui n'a pas eu lieu en l'occurrence. Les articles 25 et 63 du décret sur la mobilité violeraient dès lors l'article 39 de la Constitution et les articles 1er, 2 et 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.2.1. Le Gouvernement flamand présente tout d'abord le contexte factuel et légal de la question préjudicielle. Il souligne à cet égard que le décret sur la mobilité exclut expressément du champ d'application de son article 25 les activités qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région.

En effet, il résulte du décret sur la mobilité que l'exploitant établi dans une autre région, qui possède une autorisation de stationnement dans celle-ci, peut, depuis cette région, prendre en charge un client dans la Région flamande, sans autorisation, pour autant que ce client ait préalablement commandé la course auprès de cet exploitant. De même, la prise en charge d'un client, au sens de l'article 36 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 juillet 2003 relatif aux services de taxi et aux services de location de véhicules avec chauffeur, demeure possible.

Selon la partie défenderesse devant le juge *a quo*, l'article 63, § 1er, du décret sur la mobilité serait également contraire à l'article de la Constitution et aux articles de la loi spéciale précités, mais, selon le Gouvernement flamand, ceci n'est ni expliqué ni exposé nulle part concrètement. L'éventuelle violation de l'article de la Constitution et des autres articles de la loi spéciale n'est pas non plus expliquée.

A.2.2. Le Gouvernement flamand objecte que le point de départ de la question préjudicielle est erroné. En effet, la partie défenderesse devant le juge *a quo* considère à tort que l'article 25 du décret sur la mobilité tendrait à régler une activité s'étendant sur le territoire de plus d'une région, ce qui serait inexact. Cet article 25 vise seulement à régler l'exploitation des services de taxis à l'occasion desquels il est stationné sur le territoire de la

Région flamande. En d'autres termes, le point de départ de la prestation se situe sur le territoire de la Région flamande et constitue le critère déterminant pour appliquer l'article 25 du décret sur la mobilité. Aucune activité s'étendant à plusieurs régions ne serait réglée.

La référence à l'arrêt n° 56/96 ne serait pas non plus pertinente, parce que cet arrêt concerne une discussion sur le caractère obligatoire ou non d'un accord de coopération pour la location de voitures avec chauffeur, réglée par 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. Cette ordonnance aurait un tout autre but : celui de créer des effets au-delà des frontières régionales, puisqu'elle est principalement destinée à lutter contre la concurrence déloyale entre les chauffeurs de taxis bruxellois et flamands.

A.2.3. Le Gouvernement flamand observe en outre que si les régions concernées considèrent qu'un accord de coopération est souhaitable, comme l'a évoqué le ministre flamand de la Mobilité le 21 juin 2001, cette collaboration ne saurait avoir aucun caractère obligatoire au sens de l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.3.1. La partie défenderesse devant le juge *a quo* répète qu'elle considère que l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est applicable au décret sur la mobilité, parce que celui-ci doit être considéré comme dépassant les limites régionales.

Le caractère interrégional ne peut porter sur le transport à effectuer concrètement mais doit nécessairement se rapporter à la question de savoir si les autorisations d'exploitation délivrées dans une région peuvent avoir des effets dans une autre région et quelles en sont les conséquences.

A.3.2. Bien que le Gouvernement flamand juge que l'article 25 du décret sur la mobilité ne vise pas une activité mais règle seulement le stationnement à un endroit déterminé, la partie défenderesse devant le juge *a quo* considère que le Gouvernement flamand doit indiquer ce qui est entendu précisément par « stationner ». En outre, dans le décret sur la mobilité, ce n'est pas le stationnement mais l'exploitation qui est rendue punissable et la délivrance d'une autorisation n'implique pas en soi l'autorisation de stationner puisque, pour ce faire, une décision distincte est nécessaire dans l'autorisation.

Si « stationner » ne signifie pas la même chose que « parquer », le stationnement doit faire référence au fait de parquer dans le cadre d'une exploitation, que ce soit ou non sur un emplacement sur la voie publique. Le décret sur la mobilité vise donc bien une activité faisant partie de l'exploitation elle-même.

A.3.3. En réponse à l'observation du Gouvernement flamand disant que l'article 63 du décret sur la mobilité n'est pas mis en cause, la partie défenderesse devant le juge *a quo* considère que l'article 63 fait référence à l'article 25 et que l'article 25 renvoie à l'article 63. Les deux articles du décret sur la mobilité doivent donc être lus ensemble. De façon générale, le Gouvernement flamand semble confondre deux notions fondamentalement distinctes, à savoir le champ d'application et les effets d'un article. Le Gouvernement flamand pense que, parce que le champ d'application serait défini comme relevant de son domaine de compétence, les effets de la disposition demeureraient automatiquement limités à son domaine de compétence exclusif.

La partie défenderesse devant le juge *a quo* fait aussi valoir que l'article 25 du décret sur la mobilité a un effet interrégional dès lors qu'il assimile l'absence d'une autorisation délivrée par une commune flamande à une absence totale d'autorisation.

Il est souligné en outre que, conformément aux articles 25 et 63 du décret sur la mobilité, l'autorisation concerne l'exploitation du service de taxis lui-même, accompagnée ou non de l'autorisation de stationner sur la voie publique. L'exploitation ne comprend pas seulement la fourniture du service, mais également l'offre de service.

Pourtant, aucune autorisation d'exploitation flamande ne peut être délivrée à un exploitant de taxis d'une autre région qui souhaiterait stationner dans la Région flamande, étant donné qu'aucune autorité flamande ne pourrait être compétente pour contrôler si l'exploitant de taxis concerné satisfait aux conditions concrètes d'obtention de l'autorisation. C'est pour qu'un tel système puisse fonctionner que le législateur spécial a instauré la condition de l'accord de coopération préalable. L'autorisation d'exploitation « implicite » à laquelle le Gouvernement flamand fait référence (article 36 de l'arrêt du 18 juillet 2003) rend l'impasse encore plus claire. Lorsqu'un taxi d'une autre région circule en étant libre, il est obligé de prendre en charge une personne qui

souhaite être transportée; l'existence et les effets de l'autorisation d'exploitation délivrée par une autre région sont donc reconnus. Lorsque ce même taxi stationne ou fait un aller-retour, l'existence et les effets de son autorisation d'exploitation délivrée par une autre région ne sont pas reconnus.

A.3.4. Selon la partie défenderesse devant le juge *a quo*, il convient de conclure que le décret sur la mobilité n'est ni cohérent ni conséquent. Un exploitant d'une autre région n'est pas autorisé à offrir des services dans la Région flamande; une telle autorisation n'est même pas possible, étant donné que l'absence d'un accord de coopération aboutit à ce que, *a priori*, les autorisations nécessaires ne peuvent pas être délivrées, faute de mécanismes interrégionaux de contrôle et de sanction.

La question préjudicielle appelle dès lors une réponse affirmative.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur les articles 25 et 63 du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 « relatif à l'organisation du transport de personnes par la route et à la création du Conseil de Mobilité de la Flandre » (ci-après : le décret sur la mobilité).

L'article 25 du décret sur la mobilité dispose :

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

L'article 63 du décret sur la mobilité dispose :

« § 1er. Sans préjudice d'une éventuelle indemnisation, est sanctionné d'un emprisonnement de huit jours à trois mois avec une amende de 500 euros à 10 000 euros, ou d'une de ces peines seules, toute personne exploitant, sans autorisation, respectivement sans contrat ou attestation, un service de transport régulier, un service de transport régulier particulier tel que visé à l'article 19, § 1er, ou qui effectue des transports pour son propre compte tels que visés à l'article 23, ou qui exploite un service de taxi ou un service de location de véhicules avec chauffeur.

§ 2. Sans préjudice d'une indemnisation, est sanctionné d'un emprisonnement de huit jours à trois mois avec une amende de 26 euros à 10.000 euros, ou d'une de ces peines seules, tout personne [lire : toute personne] commettant une infraction aux dispositions du présent décret ou de ses dispositions d'exécution autres que celles visées à l'article 66, § 1er.

Est également sanctionnée des peines visées au premier alinéa, toute personne commettant répétitivement des infractions aux dispositions comprises dans les autorisations pour les transports réguliers, les services de taxi ou les services de location de véhicules avec chauffeur, et le cas échéant, les services de transport régulier particulier.

§ 3. Les dispositions du Livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, s'appliquent aux [infractions] visées aux §§ 1er et 2 ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si les articles 25 et 63 du décret sur la mobilité violent l'article 39 de la Constitution et les articles 1er, 2 et 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que, bien que les articles précités du décret sur la mobilité aient des effets dépassant les frontières régionales, aucun accord de coopération préalable n'a été conclu entre les régions.

B.3. Puisqu'il n'est pas précisé en quoi pourrait consister l'éventuelle violation de l'article 39 de la Constitution et des articles 1er et 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la Cour limite son examen à l'article 92bis, § 2, c), de la même loi spéciale.

Quant à l'article 63 du décret sur la mobilité, il détermine seulement les sanctions pénales applicables en cas d'infraction à l'obligation d'autorisation visée à l'article 25 et ne règle pas l'exploitation d'un service de taxis, de sorte qu'il est étranger à l'objet de la question préjudicielle. Il s'ensuit qu'en ce qu'elle vise l'article 63 du décret sur la mobilité, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

B.4. La loi spéciale du 8 août 1988 a introduit dans la loi spéciale du 8 août 1980 un article 92bis dont le paragraphe 2 dispose que les régions « concluent en tout cas des accords de coopération pour le règlement des questions relatives : [...] c) aux services de transport en commun urbains et vicinaux et services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région ».

B.5. En tant que l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial prévoit une coopération obligatoire n'est pas compatible avec le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétence, la Cour peut vérifier le respect de l'obligation de conclure des accords de coopération, contenue à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.6.1. La coopération rendue obligatoire par l'article 92bis, § 2, c), a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 :

« Le projet fixe le cadre légal permettant une coopération entre les autorités nationales, les Communautés et les Régions, y compris le maintien éventuel, la création et la gestion conjointe de services et d'institutions.

Vu la nature des matières, une collaboration s'impose en tout cas dans le domaine des voies transfrontalières, des voies d'eau, des forêts, des transports urbains et vicinaux et des normes communes » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 30).

B.6.2. La section de législation du Conseil d'Etat a considéré, dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance « modifiant et complétant la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis », que :

« en tant que l'ordonnance en projet se borne à organiser le transport rémunéré de personnes par taxis, au départ d'un point de stationnement sur la voie publique ou de tout autre endroit non ouvert à la circulation publique, qui se situent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, le texte ne règle manifestement pas des 'services de taxis qui s'étendent au territoire de plus d'une Région ' » (avis L.21.739/9 du 23 décembre 1992).

La section de législation du Conseil d'Etat a, en effet, précisé que l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles exige seulement un accord de coopération pour le règlement des questions relatives, non pas aux courses, mais aux services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région. Cette disposition s'oppose ainsi à ce qu'une autorité régionale prenne unilatéralement des dispositions ayant spécifiquement pour objet ou pour effet de régler des questions relatives à l'exercice, sur le territoire d'une région, des activités de services de taxis exploités au départ d'endroits qui ne sont pas situés sur le territoire de cette région (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1994-1995, n° 368/1, p. 44).

B.7.1. Il ressort du texte de l'article 25 du décret sur la mobilité et des travaux préparatoires y afférents qu'une autorisation est seulement requise pour l'exploitation de services de taxis dont le siège d'exploitation est situé sur le territoire de la Région flamande.

Cette disposition n'empêche pas que les services de taxis dont le siège d'exploitation est situé en dehors de la Région flamande puissent poursuivre leurs courses sur le territoire de la Région flamande, sans qu'une autorisation soit requise à cette fin (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 435/001, p. 20).

B.7.2. Il convient par ailleurs de considérer que le critère utilisé par le législateur décrétoal flamand, à savoir le « siège d'exploitation », constitue un critère de rattachement pertinent, permettant de localiser exclusivement la matière réglée par le décret sur la mobilité dans la sphère de compétence territoriale de la Région flamande.

B.7.3. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 25 du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 « relatif à l'organisation du transport de personnes par la route et à la création du Conseil de Mobilité de la Flandre » ne viole pas l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

- En ce qu'elle a trait à l'article 63 du même décret, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 27 mai 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt