Numéro du rôle : 7286
Arrêt n° 164/2020 du 17 décembre 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « relatif au transport particulier rémunéré », introduit par la SA « Taxis Autolux » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, et des juges T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, M. Pâques et T. Detienne, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

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 13 novembre 2019 et parvenue au greffe le 14 novembre 2019, un recours en annulation du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « relatif au transport particulier rémunéré » (publié au *Moniteur belge* du 14 mai 2019) a été introduit par la SCA « Taxis Autolux », la SA « Deurnese Taximaatschappij », la SPRL « Huur een Stuur », la SPRL « V-Tax », la SPRL « Taxi Julien », la SCRLI « Rupel-Taxi », la SPRL « Louckx », la SPRL « Armon », la SPRL « Ducheel », la SPRL « DW & Partners », la SPRL « F.T.R. », la SPRL « Unitax Brabant », la SPRL « T. 29 », la SA « Legado », la SPRL « Oostendse Taxionderneming », la SPRL « Hasseltse Taxi Maatschappij Groep », la SPRL « Dubble Ltd », la SA « J & F Express », la SPRL « A.A.A. Taxis - Taxi Abby Albert Autolux Ceremoniebedrijf, B.T.M. Brugse Taxi Maatschappij, Taxi snel », la SPRL « Pro Kora », Dirk Van Noten, Daniel Vandecasteele, Philippe Spiece, Werner Verhertbrugge, Thierry Willekens, Albert Frangot, Martine Elsocht, Gerrit Poels, Ana Paula Ferreira Pinto, Hayri Sezer, l'ASBL « Groupement national des entreprises de voitures de taxis et de location avec chauffeur », le « Fonds Social des entreprises de taxis et des services de location de voitures avec chauffeur », le syndicat « CSC Transports et Communications » et le syndicat « Belgische Transportbond (BTB) », assistés et représentés par Me F. Vlassembrouck et Me Y. Laghmiche, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- la société de droit néerlandais « Uber », assistée et représentée par Me F. Judo, Me E. Kairis, Me T. Souverijns et Me N. Goethals, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me R. Veranneman, avocats au barreau de Flandre occidentale.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 21 octobre 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, 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 12 novembre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 12 novembre 2020.

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 -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Gouvernement flamand allègue que le recours en annulation est irrecevable, en ce qu'il est introduit par le « Fonds Social des entreprises de taxis et des services de location de voitures avec chauffeur » (ci-après : le « Fonds social »), le syndicat « CSC Transports et Communications » et le syndicat « Belgische Transportbond (BTB) », dès lors qu'ils ne disposeraient pas de la capacité, de la qualité ou de l'intérêt requis pour introduire ce recours.

A.1.2. Les parties requérantes répondent à titre principal que, puisque la recevabilité du recours à l'égard des autres parties requérantes n'est pas contestée, le recours est en toute hypothèse recevable, sans qu'il faille examiner si tel est le cas pour toutes les parties requérantes. À titre subsidiaire, elles observent encore que le « Fonds social » dispose de la personnalité juridique et que les deux organisations syndicales, en leur qualité de syndicat, justifient de l'intérêt requis.

Quant au premier moyen

A.2.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par le décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « relatif au transport particulier rémunéré » (ci-après : le décret attaqué), des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, du principe de la sécurité juridique et du principe de la confiance légitime, d'une part, en ce que l'article 44 prévoit l'entrée en vigueur du décret attaqué au plus tard le 1er janvier 2020 et, d'autre part, en ce que l'article 43 du décret attaqué ne prévoit qu'un régime transitoire limité.

A.2.2. Selon les parties requérantes, le décret attaqué, en ce qu'il impose de nouvelles conditions pour le transport de personnes par la route, porte atteinte aux attentes raisonnables et légitimes des personnes concernées, sans qu'un motif impérieux d'intérêt général le justifie.

L'article 43 du décret attaqué prévoit certes un régime transitoire, mais ce dernier est limité aux licences délivrées à un service de taxis ou à « un service de location de véhicules avec chauffeur » conformément au décret du 20 avril 2001 « relatif à l'organisation du transport de personnes par la route » (ci-après : le décret du 20 avril 2001) et ne s'applique pas aux autres parties du décret attaqué. Les parties requérantes critiquent les dispositions attaquées en ce que, du jour au lendemain, elles imposent de nouvelles conditions en matière d'autorisations et de passes des conducteurs. Ces nouvelles conditions spécifiques (articles 23 et 24 du décret attaqué) portent notamment sur la compétence professionnelle, sur l'aménagement, sur l'équipement, sur la reconnaissabilité, sur la durabilité et sur la transparence de la prestation de services.

A.3. La société de droit néerlandais « UBER », partie intervenante, fait tout d'abord valoir que le premier moyen n'est pas recevable. Elle soutient que les parties requérantes n'exposent pas entre quelles catégories de personnes il existe une différence de traitement injustifiée, ni en quoi l'article 23 de la Constitution serait violé.

A.4. Le Gouvernement flamand et, à titre subsidiaire, la partie intervenante soulignent que l'entrée en vigueur immédiate de normes législatives n'est en principe pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et que l'absence d'un régime transitoire ne viole le principe d'égalité que dans des circonstances très exceptionnelles. Selon eux, le décret attaqué ne porte pas atteinte aux attentes légitimes des parties requérantes.

Ils soutiennent que le décret attaqué a été adopté le 29 mars 2019 et qu'il n'est entré en vigueur que le 1er janvier 2020, voire, pour certaines parties, que le 1er juillet 2020. Plus de neuf mois se sont donc écoulés entre l'adoption du décret attaqué et son entrée en vigueur, et plus de six mois entre sa publication au *Moniteur belge* et son entrée en vigueur. Tous les acteurs concernés ont donc eu la possibilité de s'adapter aux nouvelles obligations. Il n'était dès lors pas nécessaire de prévoir un régime transitoire général.

Ensuite, ils soulignent que l'article 43 du décret attaqué prévoit un régime transitoire spécifique et adéquat pour garantir la continuité à l'égard des prestataires de services déjà actifs dans le secteur. Le Gouvernement flamand soutient que la confiance légitime ne peut s'étendre au-delà de la durée d'une licence en cours, ce que le législateur décrétoal a pris en considération. Se référant aux travaux préparatoires, ils exposent que les titulaires d'une licence accordée en vertu du décret du 20 avril 2001 peuvent encore, même après l'entrée en vigueur du décret attaqué, offrir leurs services de la même manière qu'avant l'entrée en vigueur du décret attaqué, et ce, pendant la durée de validité de leur licence en cours. Le régime transitoire porte également sur les conditions d'exploitation. Sur la base de cette disposition transitoire, non seulement les licences restent valables, mais les titulaires des licences existantes demeurent soumis aux conditions qui étaient précédemment applicables.

Selon le Gouvernement flamand, les exploitants peuvent donc, à partir de l'entrée en vigueur du décret attaqué, choisir soit de continuer à fournir leurs services sous le régime du décret du 20 avril 2001 pendant la durée de leur licence en cours, soit de demander une nouvelle licence sous le nouveau régime du décret attaqué. Le Gouvernement flamand soutient qu'il existe une très grande continuité entre, d'une part, les nouvelles conditions qui sont attaquées et, d'autre part, les exigences qui découlent du décret du 20 avril 2001 et de ses arrêtés d'exécution.

Enfin, le Gouvernement flamand ajoute que la Cour ne peut pas se prononcer sur la critique formulée par les parties requérantes, en ce que celle-ci cible les conditions prétendument plus strictes en matière de compétence professionnelle, d'aménagement, d'équipement, de reconnaissabilité, de durabilité et de transparence qui trouvent principalement leur origine dans un arrêté du Gouvernement flamand. Le décret attaqué ne fait qu'habiliter le Gouvernement flamand à imposer de telles conditions. La critique manque aussi en fait. En ce qui concerne notamment la durabilité et la performance environnementale du parc automobile, il est effectivement question d'un effet différé, puisque les véhicules immatriculés avant le 1er janvier 2020 ne sont pas soumis à l'application des nouvelles règles. Les règles relatives aux autorisations et aux passes des conducteurs découlent certes du décret attaqué, mais elles ne portent pas atteinte aux attentes suscitées. En ce qui concerne l'autorisation, le Gouvernement flamand et la partie intervenante observent encore qu'une telle condition n'est pas totalement nouvelle et qu'elle existait déjà comme modalité pour l'obtention de la licence. À cet égard, la partie intervenante souligne que la modalité (autorisation) de la licence en cours reste valable jusqu'à l'expiration de celle-ci. En ce qui concerne le passe de conducteur, le Gouvernement flamand et la partie intervenante reconnaissent qu'il s'agit certes d'un aspect nouveau, mais ils estiment que les intéressés ont eu suffisamment de temps pour s'adapter, dès lors que les règles en la matière ne sont entrées en vigueur que le 1er juillet 2020.

Quant au deuxième moyen

A.5.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par le décret attaqué, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance légitime, en ce qu'il fait naître des différences de traitement injustifiées entre, d'une part, les intermédiaires et, d'autre part, les exploitants (de taxis).

A.5.2. Les parties requérantes observent que le législateur décrétoal fait une distinction entre l'« intermédiaire » (article 2, 10°, du décret attaqué) et l'« exploitant » (article 2, 5°, b), du décret attaqué), et que cette classification engendre des différences de traitement structurelles entre ces deux catégories de personnes. Se référant à des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, elles font valoir que ces deux catégories sont pourtant comparables, en ce qu'elles fournissent toutes deux des services de transport. Selon les parties requérantes, il ressort de cette jurisprudence qu'un service d'intermédiation - un intermédiaire, selon les parties requérantes - ayant pour objet de mettre en contact, contre rémunération, au moyen d'une application internet, des chauffeurs non professionnels utilisant leur propre véhicule et des personnes qui souhaitent effectuer un déplacement doit être considéré comme un service de transport. Selon les parties requérantes, ces intermédiaires aussi fournissent un service de transport particulier rémunéré, au sens du décret attaqué.

Elles soutiennent que le décret attaqué affecte et lèse uniquement les exploitants de services de taxis. Ceux-ci se voient ainsi imposer une série d'obligations et d'exigences, alors que les intermédiaires n'ont pas d'obligations à respecter, à l'exception d'une obligation d'information à l'égard de certaines personnes (article 36 du décret attaqué). Aux termes de l'article 6 du décret attaqué, nul ne peut exploiter un service de transport particulier rémunéré sans licence. Elles font valoir qu'en vertu des articles 8, 9 et 21 du décret attaqué, les « exploitants » doivent, pour obtenir une licence, satisfaire à des conditions strictes (de compétence professionnelle et de moralité, notamment), alors que les « intermédiaires », qui fournissent également un service de transport, ne doivent ni disposer d'une licence, ni satisfaire à aucune condition. Selon les parties requérantes, cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée. C'est d'autant plus le cas que la discrimination créée par le décret entraîne une distorsion de la concurrence, une perte de parts de marché et de chiffre d'affaire, et des licenciements secs.

Eu égard aux effets de la discrimination précitée dans la pratique, les parties requérantes estiment que le décret attaqué viole également le droit des exploitants (de taxis) au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, tel qu'il est garanti par l'article 23 de la Constitution.

A.6.1. Le Gouvernement flamand objecte que le deuxième moyen n'est pas recevable en ce qu'il invoque une violation de l'article 23 de la Constitution, dès lors que les parties requérantes n'exposent pas en quoi leurs droits seraient violés. Le même raisonnement vaut en ce qui concerne la prétendue violation du principe de la sécurité juridique et du principe de la confiance légitime. Enfin, le Gouvernement flamand et la partie intervenante soutiennent que le moyen n'est pas recevable non plus en ce qu'il est pris d'une violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans que soit invoquée une violation d'une autre disposition conventionnelle.

Selon la partie intervenante, les parties requérantes, qui défendent la protection des intérêts professionnels des entreprises de taxis et des entreprises qui exploitent la location de véhicules avec chauffeur, n'ont pas davantage un intérêt au deuxième moyen, qui tend à ce que les « intermédiaires » soient eux aussi soumis aux exigences applicables aux exploitants de services de transport particulier rémunéré, de sorte que les centrales de taxis seraient soumises à ces obligations.

A.6.2. Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes partent d'une interprétation erronée du décret attaqué. Il fait valoir qu'il n'est pas question d'une distorsion de la concurrence. Selon lui, toutes les personnes qui fournissent un service de transport particulier rémunéré doivent respecter de la même manière les conditions imposées par le décret attaqué, que ces services soient proposés par l'entremise d'un intermédiaire ou non. Il souligne que quiconque propose un service, que ce soit par l'entremise d'un intermédiaire ou non, doit disposer d'une licence. Selon lui, le décret attaqué crée de ce fait des conditions équivalentes pour les exploitants, les exigences de qualité s'appliquant de la même manière. En outre, le décret attaqué crée aussi des conditions équivalentes pour tous les intermédiaires qui, par leur entremise contre rémunération, proposent des services de transport particulier rémunéré. Le Gouvernement flamand soutient que la notion d'« intermédiaires » au sens du décret attaqué couvre tous les services d'intermédiation. Les obligations qui sont applicables aux intermédiaires s'appliquent donc de la même manière à tous les services d'intermédiation, tant aux centrales de taxis qu'aux plateformes en ligne.

Selon le Gouvernement flamand, il ne saurait être déduit de la jurisprudence de la Cour de justice, qui qualifie des services d'intermédiation en ligne, tels qu'« Uber », de « services de transport » au sens du droit de l'Union, que les exploitants et les intermédiaires qui relèvent du décret attaqué sont des catégories comparables. Il affirme qu'il ne découle pas de cette qualification en droit de l'Union qu'une plateforme en ligne doit être considérée comme un exploitant au sens de l'article 2, 6°, du décret attaqué. Un conducteur qui propose ses services par le biais d'une plateforme en ligne doit respecter les mêmes obligations que d'autres prestataires de services de taxis. Les plateformes en ligne, en revanche, doivent uniquement respecter les règles relatives aux plateformes de taxis et aux centrales de taxis.

Le Gouvernement flamand souligne qu'il existe une différence fondamentale entre les activités d'un intermédiaire et celles de l'exploitant proprement dit d'un service de transport particulier rémunéré. Selon lui, ces catégories ne sont pas comparables. La différence de traitement repose à tout le moins sur un critère objectif. Compte tenu de la différence fondamentale qui existe entre les exploitants et les intermédiaires, il n'a pas été jugé souhaitable de soumettre ces derniers à une obligation de licence. Étant donné que les intermédiaires ne sont pas des exploitants d'un service de transport particulier rémunéré, il est raisonnablement justifié, selon le Gouvernement flamand, de ne pas soumettre les intermédiaires à une obligation de licence.

A.6.3. La partie intervenante conteste l'affirmation selon laquelle les intermédiaires, comme elle, fournissent des services de transport et doivent donc également être soumis aux conditions qui s'appliquent aux exploitants de services de transport particulier rémunéré. Elle estime que les services d'intermédiation que les intermédiaires fournissent ne sont pas comparables aux services proposés par les exploitants de services de transport particulier rémunéré.

À titre subsidiaire, elle affirme que la différence de traitement poursuit un objectif légitime et est fondée sur un critère de distinction objectif, pertinent et proportionné. La création d'un cadre décretaal pour les services d'intermédiation sert donc un objectif légitime. La distinction est fondée sur le service fourni, sur l'offre de services d'intermédiation (« Uber » ou les centrales de taxis, par exemple), ou de services de transport (exploitants), et elle est donc objective. La partie intervenante soutient par ailleurs que tous les exploitants, qu'ils travaillent avec une application internet ou non, doivent satisfaire aux mêmes conditions. Selon elle, en soumettant les intermédiaires à certaines obligations, le décret attaqué veille aussi à garantir la qualité des services d'intermédiation, ce qui contribue à l'objectif fixé par le législateur décretaal. En outre, dans la mesure où il est tenu compte des finalités différentes des services en cause, les intermédiaires ne sont pas soumis aux règles qui sont applicables aux exploitants. Il est donc raisonnablement justifié que les obligations qui sont applicables aux intermédiaires soient moins contraignantes que les conditions qui sont applicables aux exploitants. Selon la partie intervenante, il serait disproportionné de soumettre les personnes qui ne fournissent pas de services de transport aux règles qui s'appliquent aux exploitants en général. En outre, contrairement à ce qui était le cas auparavant, le décret attaqué impose des conditions à tous les intermédiaires, quel que soit leur mode de fonctionnement, notamment en ce qui concerne le traitement des plaintes (article 29 du décret attaqué) et la communication de données à certaines autorités (article 36 du décret attaqué).

Quant au troisième moyen

A.7.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par le décret attaqué, en particulier par ses articles 12, 21, § 2, 23, 28, 33 et 34, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de proportionnalité, en ce qu'est créée une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les exploitants de « taxis de rue » et, d'autre part, les exploitants de « taxis de station ».

A.7.2. Tout d'abord, les parties requérantes allèguent que la différence de traitement dénoncée ne répond pas à un besoin économique ou social, puisqu'elle est inutile et qu'elle n'a pas été demandée par le secteur. Elles font valoir que la création de deux catégories de taxis entraîne des coûts supplémentaires et des difficultés administratives, parce qu'elles doivent acheter des véhicules ou adapter ceux-ci en fonction de leur utilisation. Deuxièmement, le décret attaqué fait naître des différences de traitement injustifiées en ce qui concerne les conditions d'exploitation, les tarifs, le traitement des plaintes et les sanctions pénales. Les parties requérantes ne voient pas en quoi les obligations et les exigences en matière de compétence professionnelle, de moralité, de solvabilité, d'équipement, d'aménagement, de reconnaissabilité, de durabilité, d'accessibilité et d'usage privé sont différentes selon le type de taxi. En outre, une commune peut encore imposer des conditions supplémentaires aux taxis de station. Elles observent également qu'il est impossible de contrôler le périmètre autour des emplacements sur lesquels les taxis de rue ne peuvent démarcher des clients (article 21, § 3, du décret attaqué). Enfin, l'on n'aperçoit pas clairement, selon elles, si un taxi de station peut aussi fournir des services comme taxi de rue, et quelles sont les règles qui s'appliquent dans ce cas.

A.8.1. Le Gouvernement flamand objecte que le troisième moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La partie intervenante estime que le troisième moyen, dans son ensemble, n'est pas recevable. Premièrement, elle fait valoir que les parties requérantes n'exposent pas en quoi le décret attaqué ferait naître une différence de traitement en ce qui concerne les tarifs, le traitement des plaintes et les sanctions pénales, de sorte que le troisième moyen n'est pas recevable en ce qui concerne ces aspects. Ensuite, elle soutient que, dans leur exposé, les parties requérantes ne critiquent que les obligations et les exigences en matière de compétence professionnelle, de moralité, de solvabilité, d'équipement, d'aménagement, de reconnaissabilité, de durabilité, d'accessibilité et d'usage privé (article 21, § 2, 1° et 2°, du décret attaqué), de sorte que c'est à ces aspects que le troisième moyen se limite. Tout comme le Gouvernement flamand, elle souligne que l'article 21, § 2, 1° et 2°, du décret attaqué ne fait qu'habiliter le Gouvernement flamand - sans l'obliger - à fixer des conditions d'exploitation et à établir une distinction selon les types de taxis respectifs, ce qui signifie que la différence de traitement n'est pas imputable au législateur décréteil. La Cour n'est pas compétente pour apprécier la constitutionnalité d'une différence de traitement qui découle, en substance, d'un arrêté. Ceci vaut également en ce qui concerne le périmètre, fixé par arrêté en vertu de l'article 21, § 3, du décret attaqué, pour les taxis de rue. Enfin, la Cour n'est pas compétente non plus pour se prononcer sur les difficultés pratiques en matière d'autorisations (article 24 du décret attaqué) pour les taxis de rue et pour les taxis de station.

À titre subsidiaire, la partie intervenante considère que le troisième moyen est irrecevable, en ce qu'il est pris d'une violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.8.2. Le Gouvernement flamand observe, en ce qui concerne le caractère inutile de la différence de traitement, que les parties requérantes font une critique d'opportunité sur laquelle la Cour ne peut se prononcer. Selon lui, et selon la partie intervenante aussi, en ce qui concerne cette critique à titre subsidiaire, la différence de traitement entre les taxis de rue et les taxis de station repose sur un critère objectif, à savoir l'emplacement où le taxi est mis à la disposition du public.

La partie intervenante affirme que le critère de distinction est également pertinent, eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur décréteil d'opérer une différenciation selon les catégories de services de transport particulier rémunéré. Elle souligne toutefois que le législateur décréteil n'a pas opéré de différenciation en ce qui concerne les conditions d'octroi des licences, les passes de conducteurs, la tarification libre, le traitement des plaintes et les sanctions pénales. Selon elle, les différences limitées qui existent sont en effet pertinentes et raisonnablement justifiées. Contrairement aux taxis de rue, les taxis de station sont certes soumis à l'obligation de détenir une autorisation préalable délivrée par la commune, mais, selon la partie intervenante, cette obligation résulte du fait qu'ils sont autorisés à utiliser un emplacement public sur le territoire de la commune.

Le Gouvernement flamand soutient que la bonne organisation des emplacements communaux et le souci de garantir la qualité des prestations nécessitent une autorisation communale. Selon lui, la nature de la mise à disposition d'un taxi de station justifie également de pouvoir poser des conditions autres ou supplémentaires. Selon la partie intervenante, la différence relative à l'équipement (par exemple, l'installation d'un dispositif lumineux sur le taxi et d'une plaque d'immatriculation spéciale) concerne à nouveau la différence visée en termes de reconnaissabilité. La différence portant sur la conclusion du contrat dépend à nouveau de la façon dont est commandé le service de taxi : par un signe de la main, sur un emplacement ou en ligne. Selon la partie intervenante, la mesure relative au périmètre qui s'applique aux taxis de rue s'inscrit dans le cadre de la volonté du législateur décréteil d'atteindre un équilibre global dans la réglementation.

La partie intervenante conclut que la distinction est proportionnée à l'objectif poursuivi, eu égard à la réglementation équilibrée qui prévoit des conditions spécifiques selon le type de taxi, par laquelle le législateur décréteil a voulu concilier tant les intérêts des entreprises de taxis traditionnelles que les intérêts des nouveaux acteurs qui recourent aux nouvelles technologies, et qui s'inscrit dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation en matière socio-économique.

- B -

Quant à la recevabilité et à l'étendue du recours en annulation

B.1.1. Le décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « relatif au transport particulier rémunéré » (ci-après : le décret du 29 mars 2019) règle l'offre de services de transport rémunéré avec chauffeur.

B.1.2. L'article 2 du décret attaqué définit les notions clés de la réglementation et dispose :

« Dans le présent décret, on entend par :

[...]

4° transport particulier rémunéré : le transport de personnes pour lequel une rémunération est demandée, qui est supérieure aux frais de transport;

5° services de transport particulier rémunéré : les services de transport particulier rémunéré au moyen de véhicules à conducteur, qui remplissent toutes les conditions suivantes :

a) le véhicule est, en termes de construction et d'équipement, adapté au transport d'au maximum neuf personnes, y compris le conducteur, et est affecté à cette fin;

b) le véhicule est mis à la disposition du public, les catégories suivantes de mise à disposition pouvant être distinguées :

i) taxi de rue : le véhicule est mis à la disposition du public sur la voie publique, telle que visée à l'article 1er de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ou à tout autre emplacement non ouvert à la circulation publique dont l'exploitant dispose;

ii) taxi de station : le véhicule est mis à la disposition du public à un emplacement sur la voie publique, réservé aux services de transport particulier rémunéré;

iii) transport cérémoniel : le véhicule est mis à la disposition du public dans le cadre de cérémonies sur la base d'un contrat écrit;

iv) taxi public personne : le véhicule est mis à la disposition du public par l'intermédiaire de la centrale de mobilité (' Mobiliteitscentrale ') dans le cadre du transport public de personnes offert collectivement et répondant à des demandes de mobilité individuelles spécifiques de personnes;

c) la mise à disposition peut concerner le véhicule ou chacun de ses emplacements;

d) la destination est déterminée par le client ou par la personne transportée;

[...] ».

B.2. Le décret du 29 mars 2019 tend à actualiser et à moderniser, de manière technologiquement neutre, les règles existantes en matière de services de taxis et de location de véhicules avec chauffeur, en vue de ménager un équilibre entre innovation et flexibilité, d'une part, et qualité, sécurité, viabilité et impact socio-économique des services, d'autre part (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1780/1, p. 3). La nouvelle réglementation est axée sur les principes suivants : créer des conditions équivalentes pour permettre une prestation de services comparable, garantir la qualité, la simplicité et la viabilité de la prestation de services dans l'intérêt du client, exploiter de manière optimale la capacité des taxis, donner un rôle régulateur aux pouvoirs locaux en ce qui concerne les services de taxis et intégrer à l'avenir les services de taxis dans le concept de transport de l'accessibilité de base (*ibid.*, pp. 6-11).

B.3.1. Le Gouvernement flamand allègue que le recours en annulation n'est pas recevable à l'égard des parties requérantes le « Fonds social des entreprises de taxis et des services de location de voitures avec chauffeur » (ci-après : le « Fonds social »), le syndicat « CSC Transports et Communications » et le syndicat « Belgische Transportbond (BTB) », en ce que ces parties ne disposeraient pas de la qualité, de la capacité, de la qualité ou de l'intérêt requis pour introduire ce recours.

B.3.2. Les vingt-deuxième à trente-et-unième parties requérantes sont des personnes physiques qui travaillent dans le secteur des taxis. Elles justifient de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions qui règlent l'accès à leur profession et les conditions pour l'exercice de services de transport particulier rémunéré. Leur recours étant recevable, il n'y a pas lieu d'examiner si tel est également le cas pour les parties mentionnées en B.3.1.

B.4.1. Bien que leur critique soit dirigée contre certaines parties du décret du 29 mars 2019, les parties requérantes demandent l'annulation totale de ce décret.

B.4.2. La Cour peut uniquement annuler des dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués et, le cas échéant, des dispositions qui ne sont pas attaquées mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation en fonction du contenu de la requête, et en particulier sur la base de l'exposé des moyens.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.5. Le premier moyen est pris de la violation, par les articles 43 et 44 du décret du 29 mars 2019, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, du principe de la sécurité juridique et du principe de la confiance légitime. Selon les parties requérantes, il serait porté atteinte aux attentes légitimes des personnes visées par le décret, en ce que les conditions pour l'obtention d'une licence, d'une autorisation ou d'un passe de conducteur peuvent être modifiées « du jour au lendemain ».

B.6. L'article 43 du décret attaqué dispose :

« Les titulaires d'une licence pour un service de taxi ou pour un service de location de véhicules avec chauffeur délivrée en vertu du décret du 20 avril 2001 relatif à l'organisation du transport de personnes par la route, tel qu'il était en vigueur avant l'entrée en vigueur du présent décret, sont autorisés à continuer à exploiter leurs services conformément aux conditions et pour la durée restante de la licence actuelle ».

L'article 44 du décret attaqué dispose :

« Le présent décret entre en vigueur à une date à fixer par le Gouvernement flamand, et au plus tard le 1er janvier 2020 ».

B.7.1. Selon la partie intervenante, le moyen est irrecevable, faute d'un exposé clair des griefs.

B.7.2. Comme l'observe la partie intervenante, les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées porteraient atteinte à l'article 23 de la Constitution. Le moyen est donc irrecevable, en ce qu'est alléguée la violation de cette disposition constitutionnelle. Par ailleurs, le moyen doit être compris en ce sens qu'est alléguée une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance légitime.

B.8.1. Les griefs formulés par les parties requérantes sont d'abord dirigés contre le régime transitoire contenu dans l'article 43 du décret du 29 mars 2019.

B.8.2. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.9.1. En ce qui concerne l'article 43 du décret du 29 mars 2019, les travaux préparatoires indiquent :

« La disposition transitoire contenue dans ce projet de décret prévoit que les licences existantes pour les services de taxis et les licences pour la location de véhicules avec chauffeur restent valables pendant la durée de validité restante des licences et qu'elles restent soumises aux dispositions du décret relatif au transport de personnes.

Les exploitants peuvent donc choisir, à partir de l'entrée en vigueur du nouveau décret et de son arrêté d'exécution, soit de continuer à exploiter leur service conformément à leur licence de taxi ou à leur licence de location de véhicules avec chauffeur existante, soit de demander une nouvelle licence pour les services de transport particulier rémunéré » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1780/1, p. 37).

Le décret respecte dès lors les attentes légitimes des personnes qui ont obtenu une licence avant l'entrée en vigueur du nouveau décret.

B.9.2. Les parties requérantes font valoir que ce régime transitoire n'est applicable que pour les licences qui ont été accordées sur la base de l'ancienne réglementation, alors qu'il n'est pas applicable pour l'autorisation visée aux articles 12 à 16 du décret du 29 mars 2019, ni pour les passes de conducteurs visés aux articles 17 et 18 de ce décret.

B.9.3. Aux termes de l'article 12 du décret du 29 mars 2019, nul ne peut stationner un taxi de station sur un emplacement sur la voie publique, spécialement réservé à cette fin, sans l'autorisation de cette commune. Selon l'article 26, § 5, du décret du 20 avril 2001 « relatif à l'organisation du transport de personnes par la route », tel qu'il était applicable avant l'entrée en vigueur du décret attaqué, les autorisations mentionnent notamment s'il peut être fait usage ou non d'emplacements sur la voie publique. Les personnes dont la licence contient une telle mention peuvent donc continuer à faire usage des emplacements pendant la durée restante de leur licence, conformément à l'article 43, précité, du décret du 29 mars 2019.

B.9.4. Aux termes de l'article 17 du décret du 29 mars 2019, tout conducteur qui fournit des services de transport particulier rémunéré doit être titulaire d'un passe de conducteur. Cette condition étant nouvelle, il ne saurait être reproché à la disposition attaquée que les règles précédemment en vigueur ne soient pas maintenues temporairement à titre de mesures transitoires, comme c'est le cas pour les licences précédemment accordées.

B.9.5. En ce que la critique formulée par les parties requérantes est dirigée contre l'article 43 du décret du 29 mars 2019, le moyen n'est pas fondé.

B.10.1. Les griefs formulés par les parties requérantes sont ensuite dirigés contre l'article 44 du décret du 29 mars 2019, qui règle l'entrée en vigueur du décret. Selon cette disposition, le décret entre en vigueur à une date à fixer par le Gouvernement flamand et au plus tard le 1er janvier 2020.

B.10.2. Le décret attaqué a été publié au *Moniteur belge* du 14 mai 2019. À compter de cette date, les prestataires de services concernés sont informés de ce que, dans l'hypothèse où ils ne peuvent bénéficier des mesures transitoires mentionnées en B.9, ils doivent satisfaire aux conditions imposées par le décret, au plus tard pour la date du 1er janvier 2020.

B.10.3. Pour le reste, le législateur décrétoal laisse une marge d'appréciation au Gouvernement flamand pour fixer la date effective d'entrée en vigueur. L'habilitation ainsi conférée au Gouvernement flamand ne saurait être interprétée comme autorisant celui-ci à régler l'entrée en vigueur du décret de telle sorte qu'il porterait une atteinte discriminatoire au principe de la sécurité juridique et au principe de la confiance légitime à l'égard de la catégorie de personnes à laquelle il s'applique.

Il n'appartient toutefois pas à la Cour de se prononcer sur un arrêté du pouvoir exécutif.

B.11. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.12. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance légitime, par le décret du 29 mars 2019, en ce qu'il ferait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les « exploitants » et, d'autre part, les « intermédiaires ».

B.13. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi le décret attaqué porterait atteinte à l'article 23 de la Constitution, ni en quoi le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime seraient violés. En ce qu'il est demandé à la Cour d'apprécier la compatibilité du décret attaqué avec l'article 23 de la Constitution et avec les principes précités, le deuxième moyen n'est donc pas recevable. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme peut uniquement être invoqué en combinaison avec un droit ou une liberté mentionnés dans la Convention, ce que les parties requérantes ont omis de faire.

La Cour limite son examen du moyen à la compatibilité du décret attaqué avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.14.1. L'article 2 du décret du 29 mars 2019 dispose :

« Dans le présent décret, on entend par :

[...]

6° exploitant : toute personne physique ou morale qui exploite un service de transport particulier rémunéré;

[...]

10° intermédiaire : toute personne physique ou morale qui, de quelle façon que ce soit, intervient contre rémunération, dans la mise à disposition sur le marché de services de transport particulier rémunéré, assure la promotion de services de transport particulier rémunéré sur le marché ou offre des services permettant aux exploitants et aux candidats-clients d'entrer directement en contact;

[...] ».

B.14.2. Les parties requérantes reprochent au décret du 29 mars 2019 d'imposer des obligations presque exclusivement aux exploitants des services de transport particulier rémunéré et de n'imposer quasiment aucune obligation aux intermédiaires, alors que ces catégories de personnes seraient comparables, en ce qu'elles fournissent toutes les deux des services de transport.

B.14.3. À l'appui de leur point de vue selon lequel l'exploitant et l'intermédiaire offrent des services comparables, les parties requérantes renvoient à des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 20 décembre 2017 et du 10 avril 2018.

Par un arrêt du 20 décembre 2017, la Cour de justice a jugé qu'un service d'intermédiation par lequel des informations sur la réservation d'un service de transport sont échangées entre le passager et le chauffeur du véhicule doit, en principe, constituer un service distinct du service de transport qui consiste en l'acte physique de déplacement de personnes ou de biens d'un endroit à un autre au moyen d'un véhicule. Les deux services sont réglés par des dispositions distinctes du droit de l'Union européenne (CJUE, 20 décembre 2017, C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*, point 34). Selon la Cour de justice, un service d'intermédiation remplit en principe les critères pour être qualifié de « service de la société de l'information » au sens de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 « relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du

commerce électronique, dans le marché intérieur ». Par contre, un service de transport non collectif, tel qu'un service de taxi, doit être qualifié de « service dans le domaine des transports » au sens de l'article 2, paragraphe 2, d) de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 « relative aux services dans le marché intérieur », de sorte qu'un tel service ne relève pas de l'application de cette directive. La Cour de justice constate, dans les circonstances concrètes de l'affaire, que le fournisseur du service d'intermédiation crée toutefois en même temps une offre de services de transport, dont il organise et contrôle le fonctionnement général (point 38). Dans un tel cas, ce service d'intermédiation doit être considéré comme faisant partie intégrante d'un service global dont l'élément principal est un service de transport et, partant, comme répondant à la qualification d'un « service dans le domaine des transports » et non comme un « service de la société de l'information » (point 40). La Cour de justice a statué dans le même sens par un arrêt du 10 avril 2018 (CJUE, 10 avril 2018, C-320/16, *Uber France SAS*).

B.14.4. Contrairement à ce que les parties requérantes soutiennent, il ne saurait être déduit de ces arrêts que les intermédiaires et les exploitants proposent des services de transport comparables et que le législateur décréteil devrait les soumettre aux mêmes obligations.

B.15.1. La critique exprimée par les parties requérantes est essentiellement dirigée contre les conditions qui sont imposées aux exploitants pour l'obtention d'une licence.

Aux termes de l'article 6 du décret du 29 mars 2019, nul ne peut exploiter un service de transport particulier rémunéré sans licence. L'article 21 du décret fixe les conditions pour l'obtention d'une telle licence. Aux termes de l'article 22, la licence n'est accordée qu'à une personne propriétaire du véhicule ou l'ayant à sa disposition en vertu d'un contrat.

B.15.2. Il ressort des notions mentionnées à l'article 2 du décret du 29 mars 2019 que le législateur décréteil a clairement fait une distinction entre l'« exploitant » et l'« intermédiaire ». Alors que l'exploitant est celui qui exécute effectivement le service physique de transport individuel de personnes, l'intermédiaire assure simplement une fonction d'intermédiation dans la relation entre l'exploitant et les candidats-clients.

B.15.3. Les conditions pour l'obtention d'une licence qui sont fixées à l'article 21 du décret du 29 mars 2019 concernent essentiellement l'exploitant du service de transport, les chauffeurs, les véhicules et leur équipement et leur performance environnementale, ainsi que la relation entre l'exploitant et l'utilisateur. En ce que ces conditions portent sur le service de transport physique proprement dit, le législateur décretaal utilise un critère de distinction objectif et pertinent en rendant la licence obligatoire pour l'exploitant, sans prévoir cette même obligation pour l'intermédiaire. Les implications des conditions imposées ne sauraient être considérées comme disproportionnées pour le titulaire de la licence.

B.15.4. Du reste, les intermédiaires, en ce qu'ils exploiteraient en même temps aussi un service de transport particulier rémunéré, au sens du décret, doivent disposer d'une licence sur la base des conditions et des exigences que le décret attaqué impose à cette fin à tous les exploitants.

B.15.5. Enfin, il ne saurait être déduit du fait que le décret du 29 mars 2019 n'impose pas les mêmes conditions aux exploitants et aux intermédiaires que les exploitants sont favorisés. Ainsi, les intermédiaires, en ce qu'ils répondent à la qualification de « services de la société de l'information », sont aussi soumis à d'autres conditions et à d'autres règles, qui ne font toutefois pas l'objet du recours en annulation.

B.16. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.17.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, notamment par les articles 12, 21, § 2, 23, 28, 33 et 34, du décret du 29 mars 2019, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de proportionnalité, en ce que serait créée une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les exploitants de « taxis de rue » et, d'autre part, les exploitants de « taxis de station ».

B.17.2. Pour les motifs exposés en B.13, le moyen est irrecevable, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.18.1. Comme il est dit en B.1.2, les notions de « taxi de rue » et de « taxi de station » sont définies à l'article 2 du décret du 29 mars 2019. On peut monter dans un taxi de rue sur la voie publique, en faisant un signe de la main, mais le véhicule peut aussi être commandé à l'avance, par la voie numérique ou non. Un taxi de station, en revanche, est mis à disposition sur un emplacement de la voie publique spécialement réservé à cette fin par la commune sur son territoire, où on peut monter à bord.

B.18.2. L'article 6, § 1er, du décret du 29 mars 2019 dispose :

« Sans licence, nul ne peut exploiter un service de transport particulier rémunéré à partir de la voie publique ou à partir de tout autre emplacement non ouvert à la circulation publique, situé sur le territoire de la Région flamande ».

L'article 12, § 1er, du décret du 29 mars 2019 dispose :

« Nul ne peut stationner un taxi de station sur un emplacement sur la voie publique, spécialement réservé à cette fin, sur le territoire d'une commune dans la Région flamande sans l'autorisation de cette commune.

Seuls les titulaires d'une licence peuvent demander une autorisation ».

Aux termes de l'article 12, § 2, du décret, la commune fixe les conditions pour l'obtention de cette autorisation dans un règlement communal.

B.19.1. Compte tenu de l'emplacement mis à leur disposition sur la voie publique par la commune, à partir duquel ils proposent leur service de transport de manière stationnaire, il n'est pas sans justification raisonnable que, contrairement aux autres prestataires de services, les taxis de station puissent être soumis par les communes à des conditions supplémentaires liées spécifiquement à la localisation de leur prestation de service.

B.19.2. Les articles 21, § 2, 23 et 28, attaqués, du décret du 29 mars 2019 portent respectivement sur la définition des conditions d'exploitation auxquelles il y a lieu de satisfaire pour obtenir une licence, sur le règlement des tarifs et sur le traitement des plaintes. Les parties requérantes critiquent ces dispositions, en ce qu'elles laissent au Gouvernement flamand le soin de prévoir les modalités permettant notamment de tenir compte des différences qui existent entre le taxi de rue et le taxi de station.

B.19.3. Ainsi qu'il a été mentionné en B.2, le législateur décrétoal a voulu poser un cadre réglementaire moderne en matière de transport particulier rémunéré, dans un but de flexibilité et d'innovation. Eu égard à cet objectif, il a pu juger qu'il y avait lieu de tenir compte non seulement des règles générales applicables à tous les services, mais aussi de la nature spécifique de certains services.

B.19.4. Le texte même des dispositions attaquées ne fait aucune distinction entre les conditions qui peuvent être imposées aux taxis de rue et aux taxis de station. Elles ne font qu'habiliter le Gouvernement flamand à tenir compte, le cas échéant, des différences entre les deux services pour fixer d'autres conditions et règles. Une telle habilitation ne dispense pas le Gouvernement flamand de l'obligation de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination, dans l'hypothèse où il imposerait des conditions différentes aux taxis de rue et aux taxis de station.

Il n'appartient toutefois pas à la Cour de se prononcer sur un arrêté du pouvoir exécutif.

B.20. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 décembre 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

L. Lavrysen