CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.581/4
du 28 juin 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif aux services de transport rémunéré de personnes par route au moyen de véhicules de petite capacité'

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

Le 4 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif aux services de transport rémunéré de personnes par route au moyen de véhicules de petite capacité'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 juin 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juin 2023.

*

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Article 1er

1. L'article 1er, 10°, définit la notion de « gestionnaire de transport » dans les termes suivants :

> « 10° 'le gestionnaire de transport' : la personne physique qui gère de manière effective et permanente, dans les conditions fixées par le Gouvernement, le service de transport rémunéré pour le compte d'un exploitant personne morale.
>
> Le gestionnaire de transport exerce la fonction dirigeante sur base des statuts de la personne morale ou dispose d'un mandat spécifique de l'exploitant, dont les limites sont déterminées par le Gouvernement ».

L'intention poursuivie par l'auteur de l'avant-projet est de déterminer la portée minimale exigée du mandat visé à l'alinéa 2 de cette définition, afin qu'il permette d'attester que ce mandataire dispose bien des pouvoirs nécessaires pour gérer, de manière effective et permanente, le service de transports en question. L'usage des termes « dont les limites sont déterminées par le Gouvernement » n'est donc pas adéquat.

Dans un souci de sécurité juridique, il serait préférable de reformuler l'habilitation ainsi donnée au Gouvernement, en prévoyant, par exemple que le mandat spécifique répond aux conditions minimales fixées par le Gouvernement.

2. Le 12° définit la notion de « véhicule de petite capacité » dans les termes suivants :

> « 12° 'le véhicule de petite capacité' : tout véhicule, de quatre roues maximum, motorisé ou non, pouvant contenir un maximum de 9 personnes, en ce compris le chauffeur, et destiné exclusivement au transport rémunéré de personnes par route, excepté les véhicules réglementés par le Code wallon de l'action sociale et de la santé ».

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

L'article 34 prévoit toutefois la possibilité, pour les chauffeurs de taxi de station et les chauffeurs de taxi de rue, de faire usage du véhicule à des fins privées. Il en va de même de l'article 55, pour ce qui concerne les chauffeurs de véhicules affectés à un service de transport à finalité spéciale.

Le terme « exclusivement » sera par conséquent omis de la définition figurant au 12°.

Article 3

L'article 3 vise à créer un organe consultatif, dénommé « Commission des services de transport rémunéré de personnes par route », et pouvant comprendre des sous-commissions thématiques.

Dans l'avis n° 70.152/4 donné le 8 novembre 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juillet 2022 'portant organisation de la politique du stationnement et redéfinissant les missions et modalités de gestion de l'Agence du Stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale', la section de législation a observé ce qui suit :

> « L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce qu'en matière de création et d'organisation des services publics, il résulte tant des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, en ce qui concerne l'autorité fédérale, que de l'article 87 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' [1], en ce qui les Régions et Communautés, que les fonctions, commissions, comités, conseils, organes consultatifs et autres 'observatoires' rattachés au pouvoir exécutif et destinés à être consultés exclusivement par lui, doivent être créés et réglés par celui-ci et non par le législateur, qui n'a pas à s'immiscer dans cette matière. Par contre, lorsque la consultation de l'organe créé est obligatoire, que ses avis sont susceptibles de lier l'autorité ou que des obligations sont imposées à des tiers, c'est au législateur qu'il revient de créer cet organe, de définir ses missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement. En dehors de ces hypothèses, l'intervention du pouvoir législatif n'est possible et requise que dans des matières concernant des dispositions qui, en vertu de la Constitution ou d'une loi de réformes institutionnelles, ne peuvent être édictées que par le législateur [2] » [3].

---

[1] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Rendu applicable par l'article 40, § 1, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

[2] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité :* Voir par exemple l'avis n° 43.685/4 donné le 12 mars 2008 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'.

[3] *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-490/1, pp. 62 à 70. Voir également l'avis n° 73.371/4 donné le 22 mai 2023 sur une proposition de loi « visant à mettre en place et en œuvre une politique cyclable fédérale », Doc. Parl., Chambre, 2022-2023 n° 3240/002, pp. 3-7 ainsi que l'avis n° 73.447/4 donné le 16 mai 2023 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « instituant un cadre en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi de la politique de mobilité et de sécurité routière ».

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

L'article 14, § 2, alinéa 2, prévoyant l'intervention obligatoire de la Commission des services de transport rémunéré de personnes par route dans le cadre du réexamen annuel du nombre maximum de licences d'exploitation à délivrer par commune, l'avant-projet sera complété à la lumière de cette observation.

Article 11

L'article 11 dispose :

> « L'agrément peut être retiré ou suspendu pour les motifs visés à l'article 9, § 2, 1° à 4° par décision du Gouvernement, selon la procédure qu'il détermine ».

Contrairement aux dispositions similaires relatives au retrait ou à la suspension du certificat d'accès à la profession (article 7), de la licence d'exploitation (article 29, § 1er), du certificat de capacité (articles 33, § 4 et 54, § 4), de l'autorisation d'exploiter (article 50), et de l'agrément pour l'exercice du transport à finalité sociale (article 63), l'article 11, en opérant un renvoi à l'article 9, § 2, 4°, mentionne parmi les motifs pouvant justifier le retrait ou la suspension de l'agrément en qualité de service d'intermédiation électronique, le fait de « reste[r] en défaut de paiement des amendes infligées par le fonctionnaire délégué sur base des articles 74 à 77 après un délai de deux mois à l'issue d'une mise en demeure de régularisation lui adressée par l'administration » [4].

Cette différence de traitement sera supprimée, sauf à pouvoir en apporter la justification.

Article 12

1.1. Dans l'avis n° 71.119/4 donné le 23 mars 2022 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 9 juin 2022 'relative aux services de taxis', la section de législation a formulé l'observation suivante :

> « Après avoir énoncé l'interdiction d'exploiter un service de taxis [5] sans autorisation d'exploiter délivrée conformément aux dispositions de l'ordonnance en projet, le 1°, alinéa 2, prévoit que cette interdiction n'est pas applicable aux exploitants disposant d'une licence ou autorisation délivrée par les régions flamande ou wallonne, pour autant que les conditions cumulatives qui y sont énoncées soient respectées.

[4] Cette condition est prévue à l'article 9, § 2, 4°, parmi les conditions dont le non-respect entraine un refus de renouvellement de l'agrément en qualité de service d'intermédiation électronique.
Une condition similaire est prévue pour le renouvellement du certificat d'accès à la profession (article 5, § 2, 3°), pour la délivrance de la licence d'exploitation (article 21, § 1er, 5°), pour le renouvellement du certificat de capacité (articles 33 § 2, alinéa 2, 4° et 54, § 2, alinéa 2, 3°), pour la délivrance de l'autorisation d'exploiter un service de transport à finalité spéciale (article 45, § 1er, 4°), ainsi que pour le renouvellement de l'agrément pour l'exercice du transport à finalité sociale (article 61, § 2, 4°).

[5] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : L'article 2, 1°, e), précise que la notion de « service de taxi », au sens de l'ordonnance en projet, concerne les courses dont le point de départ se situe sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

Le 1°, alinéa 3, énonce en outre :

'Le Gouvernement peut arrêter les règles applicables aux courses visées à l'alinéa 2'.

Le commentaire des articles précise à cet égard :

'L'article précise également que tant que l'accord de coopération dont la conclusion est imposée par la loi spéciale du 8 aout 1980 pour les 'services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région' n'est pas adopté, la législation régionale ne peut pas encadrer ces services 'transrégionaux'. L'évocation de cet accord de coopération n'est pas nécessaire d'un point de vue légistique. Elle vise simplement à clarifier la situation actuelle, pour éviter toute mauvaise compréhension du champ d'application de l'ordonnance.

Malgré cette limitation imposée par la loi spéciale, une habilitation est donnée au Gouvernement pour définir les règles applicables à ces courses qui ont lieu, au moins en partie, sur le territoire régional bruxellois. Cette habilitation est directement inspirée de l'article 6, § 3, du décret flamand du 29 mars 2019 relatif au transport particulier rémunéré, qui n'a pas suscité d'objection de la part de la section de législation du Conseil d'État'.

L'article 6, § 3, du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 'relatif au transport particulier rémunéré', énonce :

'Le Gouvernement flamand peut fixer les règles relatives aux courses qui s'étendent sur le territoire de la Région flamande, et qui sont effectués par des services bénéficiant d'une licence dans une autre région'.

Il y a lieu de relever que cette disposition est issue de l'article 5, § 3, de l'avant-projet de décret qui a fait l'objet de l'avis de la section de législation n° 63.920/1/V donné le 26 octobre 2018 6, à propos duquel la section de législation a formulé l'observation suivante :

'Traduction

6. L'article 5, § 3, de l'avant-projet dispose : 'Le Gouvernement flamand peut fixer les conditions dans lesquelles une autorisation délivrée par une autre région est agréée pour le territoire de la Région flamande'.

Selon l'exposé des motifs, 'seuls les titulaires de services de transport individuel rémunéré de personnes dont le siège d'exploitation est situé en Région flamande [...] peuvent proposer leurs services en Région flamande. Toutefois, le paragraphe 3 ajoute que le Gouvernement flamand peut fixer les conditions dans lesquelles une autorisation délivrée par une autre région est agréée pour le territoire de la Région flamande'.

Le délégué a fourni les éclaircissements suivants à propos de cette disposition :

'Het is een mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om de voorwaarden te bepalen en geen verplichting. De Vlaamse Regering zal aan deze bepaling enkel uitvoering moeten geven als de regelgeving van de andere gewesten niet of moeilijker compatibel is met de nieuwe Vlaamse regeling, onder meer als de diensten die vergund zijn eigenlijk niet meer dezelfde diensten zijn.

[6] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité :* Cette renumérotation fait suite à l'ajout d'un article 4, qui ne figurait pas dans l'avant-projet soumis à l'avis de la section de législation.

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

In het arrest 41/2010, overweging B 5.3, stelde het Grondwettelijk Hof hierover:

'Volgens het beginsel van de wederzijdse erkenning, dat inherent is aan de economische en monetaire unie tussen de deelgebieden van de Staat, wordt een persoon die diensten aanbiedt op het grondgebied van één van die deelgebieden en zich daarbij gedraagt naar de toepasselijke regels, verondersteld die activiteit vrij te kunnen uitoefenen op het grondgebied van elk ander deelgebied van de Staat, tenzij dat deelgebied aantoont dat striktere regels moeten worden opgelegd teneinde een wettig doel te bereiken...'.

In geval de Vlaamse regeling betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer omwille van een wettig doel strengere regels bevat dan deze in de andere gewesten, zou het Vlaamse Gewest kunnen weigeren om de vergunning uitgevaardigd in een ander Gewest te erkennen. Het is bijgevolg noodzakelijk om in een rechtsgrond te voorzien zodat de Vlaamse Regering hierover nadere regels zou kunnen bepalen'.

Cette lecture du délégué, qui ne trouve toutefois aucun écho dans le texte de l'avant-projet ou dans l'exposé des motifs, peut sans doute être considérée comme conforme au principe de reconnaissance mutuelle.

Toutefois, les auteurs de l'avant-projet perdent de vue l'exigence de l'article 92*bis*, § 2, c), LSRI. En effet, dans l'arrêt 129/2015 du 24 septembre 2015, la Cour constitutionnelle a précisé que la fixation unilatérale de pareil règlement viole l'article 92*bis*, § 2, c), LSRI :

'Le système de la répartition exclusive des compétences territoriales s'oppose en l'espèce à ce qu'une autorité régionale prenne unilatéralement des dispositions se rapportant à l'exercice, sur le territoire d'une région, d'activités de services de taxis exploités au départ d'endroits qui ne sont pas situés sur le territoire de cette région. Pour le règlement des questions relatives aux services de taxis, et non aux courses, qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région, l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles exige un accord de coopération (voir l'arrêt n° 85/2008, B.6.2) [7]'.

L'article 5, § 3, de l'avant-projet sera dès lors omis' [8].

Il y a lieu de considérer que le 1°, alinéas 2 et 3, assure également le règlement de questions relatives aux services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région, au sens de l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', questions dont le règlement doit faire l'objet d'un accord de coopération en vertu de cette disposition.

Il appelle, dès lors, la même observation.

Le 1°, alinéas 2 et 3, sera en conséquence omis. Toutefois, si l'auteur de l'avant-projet le juge utile, la clarification que le 1°, alinéa 2, vise à apporter pourrait figurer dans l'exposé des motifs ou le commentaire des articles de l'avant-projet ».

[7] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité :* Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : C.C., 24 septembre 2015, n° 129/2015, B.6.

[8] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité :* Avis n° 63.920/1/V donné le 26 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 29 mars 2019 'betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63920.pdf.

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

1.2. Le paragraphe 1er, alinéa 2, dispose :

« Hormis les cas prévus par un accord de coopération visé par l'article 92*bis*, § 2, c) de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 08 aout 1980, au cours d'une course effectuée sur le territoire de la Région wallonne par un service de taxi autorisé dans une autre région, aucune personne ne peut monter à bord sur le territoire de la Région wallonne, sauf si la course a été commandée ».

Cette disposition appelle la même observation que celle rappelée au point qui précède, et sera, en conséquence, omise du dispositif.

2. La même observation vaut pour l'article 41, alinéa 3.

Article 13

La structure de l'article 13 sera revue afin d'intégrer son premier alinéa dans la division en paragraphe, et de corriger la référence faite à l'alinéa 1er, 1°, dans l'alinéa 2 du paragraphe 2.

Article 14

Le paragraphe 2, énonce :

« Le nombre maximum de licences à délivrer par commune est fixé par le Gouvernement.

Ce nombre est réexaminé annuellement par la Commission prévue à l'article 3 selon les modalités déterminées par le Gouvernement.

Toute licence délivrée au-delà de la limite visée à l'alinéa 1er est annulée par le Gouvernement conformément à l'article 19, § 3.

Par exception, une licence peut être délivrée au-delà de la limite visée à l'alinéa 1er selon les règles fixées par le Gouvernement ».

L'habilitation que l'alinéa 4 confère au Gouvernement et qui lui permet de déroger au système de contingentement des licences organisé par cet article, sera revue afin de mieux en délimiter la portée. Le commentaire des articles pourrait être utilement complété sur ce point [9].

[9] Le commentaire de cette disposition en décrit la portée dans les termes suivants :
« La licence d'exploitation est délivrée en fonction de l'utilité publique du service, c'est-à-dire dans les limites fixées par le Gouvernement qui se charge de fixer des quotas selon le service Taxi de station ou Taxi de rue. Une licence ne peut être délivrée au-delà des quotas déterminés par le Gouvernement sauf dans un seul cas déterminé. Toute licence délivrée au-delà du quota sera annulée par le Gouvernement conformément aux dispositions de l'article 19.
Le quota est réexaminé annuellement par la Commission taxi ».

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

Article 30

Les alinéas 1er à 3 disposent :

« La licence peut donner lieu, par la commune compétente pour la délivrance de la licence d'exploitation, à la perception d'une taxe annuelle à charge de l'exploitant et au prorata du début de l'exploitation.

Le montant déterminé par la commune compétente est identique pour tous les services de taxi. La commune perçoit la taxe dans les limites et conditions arrêtées par le Gouvernement.

Le montant est fixé à cinq cents euros maximum par licence ».

Cette disposition, qui encadre et limite l'exercice des compétences fiscales des communes délivrant les autorisations d'exploiter dans le cadre du décret en projet, est similaire à l'article 16 du décret du 18 octobre 2007 'relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur', à propos duquel la Cour constitutionnelle a considéré, dans son arrêt 164/2018 du 29 novembre 2018 :

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

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

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

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

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

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

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

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

'La loi doit être ce mécanisme régulateur et doit pouvoir déterminer quelle matière imposable est réservée à l'État. Si on ne le faisait pas, ce serait le chaos et cet

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

imbroglio n'aurait plus aucun rapport avec un État fédéral bien organisé ou avec un État bien organisé tout court' (Ann., Chambre, 22 juillet 1980, p. 2707. Voy. également : *ibid*., p. 2708; Ann., Sénat, 28 juillet 1980, pp. 2650-2651).

'Je tiens à souligner [...] que, dans ce nouveau système de répartition des compétences fiscales entre l'État, les communautés et les régions et institutions du même niveau, les provinces et les communes, c'est l'État qui a le dernier mot. C'est ce que j'appelle le mécanisme régulateur' (Ann., Sénat, 28 juillet 1980, p. 2661).

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

Dans le but d'instaurer une réglementation destinée à garantir la cohérence du secteur des services de taxis et l'effectivité de la lutte contre la concurrence déloyale dans ce secteur, le législateur décrétal a pu estimer nécessaire d'encadrer la fiscalité communale en fixant notamment le montant maximum de la taxe, dès lors que la

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

pratique avait démontré que l'exercice de la compétence fiscale des communes pouvait, dans ce secteur, conduire à une concurrence exacerbée et contraire à l'intérêt général.

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

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

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

Conformément à ces principes, il revient à l'auteur de l'avant-projet de justifier que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' sont toujours réunies en l'espèce.

L'exposé des motifs ou le commentaire des articles sera complété sur ce point.

Article 33

1. Le paragraphe 3, dispose :

« Si le chauffeur, titulaire d'un certificat de capacité, ne respecte plus les conditions liées à sa délivrance, ou si le certificat de capacité est périmé, celui-ci devient automatiquement caduc ».

Les conséquences du non-respect des conditions liés à la délivrance du certificat de capacité sont, toutefois, déjà régies par les paragraphes 2 (refus de validation), 4 (retrait ou suspension) et 5 (recours contre les décisions de refus de revalidation, de retrait ou de suspension du certificat de capacité) du même article.

Le paragraphe 3 sera soit omis, soit revu afin de mieux y délimiter les hypothèses dans lesquelles un certificat de capacité peut être considéré comme devenant « automatiquement caduc ».

2. La même observation vaut pour l'article 54, § 3.

Article 34

1. Le paragraphe 1er dispose :

« Les chauffeurs de taxi de station et les chauffeurs de taxi de rue, si l'exploitant les y autorise, peuvent, lorsqu'ils ne sont pas en service, faire usage du véhicule à des fins privées. La charge de la preuve de cet usage privé incombe aux chauffeurs.

Le véhicule affecté à un usage privé ne peut porter aucun signe extérieur rappelant les services de taxi de station et de taxi de rue.

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

Dans l'hypothèse visée à l'alinéa 1er, le chauffeur est tenu de faire figurer, à l'avant droit du pare-brise, la mention 'usage privé' dont le modèle est déterminé par le Gouvernement ».

Le paragraphe 2 ajoute cependant à ces conditions [10] l'obligation d'enregistrer les déplacements du véhicule, dans les termes suivants :

« Les données relatives aux déplacements du véhicule donnent lieu à un enregistrement électronique automatique dans une installation qui se trouve à bord du véhicule ou tout autre moyen permettant la récupération de ces données par les services du Gouvernement.

Ces données sont immédiatement disponibles sur requête d'un agent des services de police ou des services du Gouvernement.

Le Gouvernement précise les conditions d'enregistrement et de traitement des données visées à l'alinéa 1er ».

La mise en place d'un tel enregistrement des données relatives à l'usage privé du véhicule constitue une atteinte au droit à la vie privée de son chauffeur [11] plus grave que le traitement des données relatives à son activité professionnelle.

Sauf à pouvoir justifier le caractère nécessaire et proportionné d'un tel traitement de données à caractère personnel, le paragraphe 2 sera omis.

Si, toutefois, cette disposition devait être maintenue, les règles essentielles relatives à ce traitement de données devraient, en outre, être fixées par le législateur lui-même [12].

À cet égard, la Cour constitutionnelle et la section de législation considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : (1°) les catégories de données traitées, (2°) les catégories de personnes concernées, (3°) la finalité poursuivie par le traitement, (4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données [13].

2. La même observation vaut pour l'article 55, § 2, alinéa 1er.

[10] Lesquelles sont similaires à celles prévues à l'article 31, § 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 'relatif aux services de taxis'.

[11] Garanti par l'article 8, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 22 de la Constitution.

[12] Les dispositions du titre 10 ne concernant que les données relatives à l'usage professionnel du véhicule.

[13] Voir l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 aout 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/1, pp. 55 à 127 ; C.C., 13 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

Article 38

1. Au paragraphe 2, alinéa 1er, il n'y a pas lieu de mentionner que le Gouvernement fixe les catégories de destinations spécifiques ou de bénéficiaires spécifiques, en fonction desquelles les finalités spéciales sont définies.

En effet, une énumération non limitative de huit finalités spéciales, définies par le législateur lui-même, figure déjà au paragraphe 2, alinéa 2.

Cette énumération est elle-même suivie, au paragraphe 2, alinéa 3, par une habilitation permettant au Gouvernement de prévoir d'autres finalités spéciales.

Les mots « fixées par le Gouvernement » seront, par conséquent, omis du paragraphe 2, alinéa 1er.

2. Le « transport scolaire » figure parmi les finalités spéciales énumérées au paragraphe 2, alinéa 2.

Il s'agit cependant d'une notion qui est déjà définie à l'article 2, 5°, du décret du 1er avril 2004 'relatif au transport et aux plans de déplacements scolaires', dans les termes suivants :

> « 'transport scolaire' : le transport des élèves au départ des points d'embarquement vers l'école organisée ou subventionnée par la Communauté française et inversement, et ce, en exécution de l'article 4 de la loi du 29 mai 1959. Ce transport comprend le transport d'élèves de libre choix et le transport d'élèves de commodité ».

Les notions de « transport d'élèves de libre choix », et de « transport d'élèves de commodité » sont définies à l'article 2, 6° et 7°, de ce décret [14].

L'accord de coopération relatif à la problématique des transports scolaires, conclu à Namur le 25 mai 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le

[14] Ces articles disposent : « Au sens du présent décret, on entend par :
[…]
6° 'transport d'élèves de libre choix' :
– dans l'enseignement ordinaire : le transport des élèves vers l'école la plus proche de leur domicile, répondant au caractère confessionnel ou non confessionnel choisi, organisant l'orientation d'études choisies et située au-delà de la distance raisonnable ;
– dans l'enseignement spécial : le transport des élèves vers l'école la plus proche de la résidence, du home ou de la famille d'accueil au sens de la loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial et intégré, dispensant un enseignement adapté en fonction de la typologie réglementaire, répondant au caractère confessionnel ou non confessionnel choisi, et organisant l'orientation d'études souhaitée.
Est également réputé transport de libre choix le transport des élèves en intégration permanente, c'est-à-dire des élèves qui poursuivent toute leur scolarité dans l'enseignement ordinaire, tout en bénéficiant, en fonction de leurs besoins, de la gratuité du transport, après avis de la commission territoriale compétente, et d'un accompagnement assuré par l'enseignement spécial ;
7° 'transport d'élèves de commodité' : le transport des élèves de l'enseignement ordinaire vers l'école confessionnelle ou non confessionnelle la plus proche de leur domicile, lequel est situé à une distance inférieure à la distance raisonnable ».

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

Gouvernement de la Région wallonne [15] utilise, pour sa part, les notions de « ramassage scolaire », renvoyant à la notion de « transport scolaire » telle que définie à l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement' et de « transports internes », définie par l'article 3 de cet accord de coopération [16].

Le recours à la notion de « transport scolaire » dans le cadre de l'énumération des finalités spéciales devrait dès lors être reformulé afin d'assurer sa coordination avec le décret et l'accord de coopération. Il convient également de relever que tant le décret du 1er avril 2004 que l'accord de coopération du 25 mai 1998 relèvent, pour partie, des compétences dont l'exercice a été transféré de la Communauté française à la Région wallonne [17].

Le commentaire de l'article 38 ne fait cependant pas usage de la notion de « transport scolaire », mais bien de celle de « transports liés aux activités scolaires », qui ne pose pas les mêmes problèmes de coordination avec le droit existant. Si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, cette dernière notion devrait également être utilisée au paragraphe 2, alinéa 2, 5°.

La question de sa coordination avec la notion de « transport interne » doit toutefois être explicitée, notamment au regard de l'article 4 de l'accord de coopération [18].

---

[15] Approuvé par le décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 'portant approbation de l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française relatif au transport interne', *Doc. parl.*, Parl. w., 1998-1999, n° 519, et le décret du 30 novembre 1998 de la Communauté française 'portant approbation de l'accord de coopération relatif à la problématique des transports scolaires entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement de la Région wallonne, *Doc parl*., Parl. Comm. fr., 1998-1999, n° 271.

[16] Cet article dispose : « Le transport interne consiste dans :
1° le transport des élèves d'un établissement organisé par la Communauté française entre les différentes implantations de cet établissement ainsi que vers les différents locaux dans lesquels les élèves suivent des activités obligatoires qui font partie de leur programme d'études ;
2° le transport des élèves d'un internat autonome de la Communauté française vers l'établissement d'enseignement où ils suivent les cours ;
3° le transport des élèves d'un établissement organisé par la Communauté française ou d'un internat autonome de la Communauté française vers les locaux scolaires où les élèves prennent les repas ;
4° le transport des élèves d'un centre de plein air vers les lieux d'activités du centre ;
5° le transport des élèves d'un établissement organisé par la Communauté française vers les locaux du centre P.M.S. dont dépend l'établissement ».

[17] Voir l'article 3, 5°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 587 et du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', *Doc. parl.*, Parl. w, 2013-2014, n° 923.

[18] Lequel énonce :
« Moyennant accord préalable du secrétaire de la Commission consultative déconcentrée concernée, visé à l'article 8 du décret de la Région wallonne du 16 juillet 1998 précité, sont également considérés comme transports internes sous réserve de ne pas dépasser le kilométrage attribué à l'établissement, les transports assurant les déplacements vers les musées, expositions et autres sites d'intérêt pédagogique, pour autant qu'ils soient effectués pendant les jours normaux d'ouverture des écoles ».

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

L'exposé des motifs ou le commentaire des articles sera complété sur ce point.

3. Le paragraphe 2, alinéa 2, 8°, mentionne au titre de finalité spéciale :

« le transport de personnes ne nécessitant pas de surveillance, effectué depuis ou vers un établissement hospitalier, un établissement pour aînés, une institution de soins ou un prestataire de soins ».

Ainsi définie, cette finalité relève également de la notion de « transport médico-sanitaire » effectué en véhicule sanitaire léger, au sens de l'article 680, § 1er, 1° à 3°, du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après « le CWASS »), lequel dispose :

« Au sens du présent chapitre, on entend par :

1° transport médico-sanitaire : tout transport effectué contre rémunération, par route, en ambulance ou en véhicule sanitaire léger, par un personnel qualifié, à l'exception des transports visés par la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente ;

2° patient : personne physique qui utilise un transport médico-sanitaire adapté à son état de santé pour se rendre chez un prestataire de soins ou le quitter ;

3° véhicule sanitaire léger : tout véhicule utilisé pour le transport sanitaire de patients qui ne nécessitent ni de surveillance médicale, ni la position couchée, adapté ou non au transport de personnes à mobilité réduite ».

Cette disposition fait partie du chapitre IV, du titre 2, du livre VI, de la deuxième partie du CWASS, lequel organise l'agrément et fixe les normes de fonctionnement des services de transport médico-sanitaire, ainsi que les procédures de contrôle et les sanctions y afférant.

L'article 1er, 12°, de l'avant-projet, exclut toutefois « les véhicules réglementés par le Code wallon de l'action sociale et de la santé » de la notion de « véhicule de petite capacité », et donc du champ d'application du décret en projet.

Cette incohérence entre les articles 1er, 12°, et 38, § 2, alinéa 2, 8°, sera corrigée.

Dans le cas où la finalité spéciale figurant au paragraphe 2, alinéa 2, 8°, ne serait pas purement et simplement omise, elle devrait, à tout le moins, être reformulée, afin d'assurer sa coordination avec les dispositions précitées du CWASS, lesquelles relèvent des compétences dont l'exercice a été transféré de la Communauté française à la Région wallonne. L'exposé des motifs ou le commentaire des articles serait alors complété.

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

Article 72

Au paragraphe 4, la référence faite à l'article 83 du Code pénal sera remplacée par une référence à son article 85 [19].

Articles 74 à 76

1. Les articles 74 et 75, § 1er, alinéa 1er, disposent :

> « Art. 74. À défaut de poursuite pénale, une sanction administrative peut être infligée par le fonctionnaire délégué désigné à cette fin par le Gouvernement.
>
> Art. 75. § 1er. La sanction administrative est infligée pour tout manquement au présent décret ou à ses arrêtés d'exécution ».

L'avant-projet examiné met ainsi en place un système de sanctions dans lequel les mêmes faits peuvent être sanctionnés soit de manière pénale (articles 72 et 73), soit, à défaut de poursuites pénales, de manière administrative (articles 74 à 77).

Comme la Cour constitutionnelle l'a rappelé à de nombreuses reprises :

> « B.24.1. Lorsque l'auteur d'un même fait peut être puni de manière alternative, c'est-à-dire lorsque, pour les mêmes faits, il peut soit être renvoyé devant le juge pénal soit se voir infliger une amende administrative contre laquelle il peut exercer un recours devant un tribunal, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine : lorsque, pour les mêmes faits, le juge pénal peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (la loi du 29 juin 1964), le tribunal saisi du recours dirigé contre la décision d'infliger une sanction administrative doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine » [20].

Il découle de cette jurisprudence que le fonctionnaire délégué doit pouvoir disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la sanction administrative.

Les dispositions examinées seront revues et complétées à la lumière de cette observation.

2. L'article 76 prévoit que la décision infligeant une amende administrative peut faire l'objet d'un recours par voie de requête devant le tribunal de police. Il s'agit d'un recours suspensif, de pleine juridiction, et aboutissant à un jugement qui n'est pas susceptible d'appel.

[19] Voir l'article 100 du Code pénal.

[20] C.C., 5 mai 2022, n° 61/2022.

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises, et notamment dans l'avis n° 62.860/1 [21],

> « 3.2. En principe, il appartient au législateur fédéral de définir la compétence des juridictions – comme celle de régler la procédure y afférente [22]. La Région de Bruxelles-Capitale peut empiéter sur ce domaine si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 sont remplies. Il est requis à cette fin qu'une telle réglementation puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière pour laquelle l'autorité fédérale est compétente se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions concernées sur cette matière ne soit que marginale [23].
>
> 3.3. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet d'accréditer que les modifications en projet répondent aux conditions d'application des compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 et à cet effet, de compléter l'exposé des motifs par une justification suffisamment détaillée ».

Cette observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 76.

Articles 79 à 80

Les dispositions du titre 10 seront complétées afin d'y fixer le délai maximal de conservation des données faisant l'objet des traitements organisés par l'avant-projet.

Article 82

La disposition transitoire figurant au paragraphe 2 ne vise que l'hypothèse dans laquelle le titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeurs ou de taxis collectifs sous l'empire du décret du 18 octobre 2007 solliciterait une nouvelle autorisation d'exploiter en vertu du décret en projet, c'est-à-dire une autorisation d'exploiter un service de transport à finalité spéciale.

---

[21] Avis n° 62.860/1 donné le 21 février 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 14 juin 2018 'portant diverses modifications procédurales en matière d'emploi et d'économie', *Doc. par*l., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n° A-665/1, pp. 14 à 19 ; voir également l'avis n° 71.196/4 donné le 6 avril 2022 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 30 mars 2023 'relative à l'accessibilité des terminaux en libre-service interactifs des transports urbains et régionaux', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2022-2023, n° A-651/1, pp. 25-29, qui s'y réfère.

[22] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité :* Voir notamment C.C., 14 mai 2003, n° 58/2003, B.5.2 ; C.C., 1er octobre 2003, n° 126/2003, B.5.2 ; C.C., 17 décembre 2003, n° 171/2003, B.3.2 ; C.C., 26 novembre 2003, n° 154/2003, B.2.4 ; C.C., 28 octobre 2004, n° 168/2004, B.4.2 ; C.C., 19 mars 2008, n° 59/2008, B.5.3 et C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010, B.3.3.

[23] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité :* Voir notamment C.C. 14 mai 2003, n° 58/2003, B.5.3 ; C.C., 1er octobre 2003, n° 126/2003, B.5.3 ; C.C., 26 novembre 2003, n° 154/2003, B.5.2 ; C.C., 17 décembre 2003, n° 171/2003, B.3.3 ; C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010, B.3.3.

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡

Elle sera revue afin de prendre également en compte l'hypothèse dans laquelle le titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeurs ou de taxis collectifs introduirait une demande de licence d'exploitation d'un service de taxi de rue.

Article 83

Contrairement à ce que mentionne l'article 83, ce n'est pas à « l'administration », mais à « l'autorité compétente », à savoir le Gouvernement ou le Collège communal, qu'il revient selon le cas, de statuer sur l'obtention des nouveaux agréments, autorisations d'exploiter, ou licences d'exploitation, prévus par l'avant-projet examiné.

L'article 83 sera revu à la lumière de cette observation.

Article 85

La phrase liminaire sera complétée par la mention de la date et de l'intitulé du décret modifié.

OBSERVATIONS FINALES

1. Le chapitre 1er ne comprenant qu'une seule section, son intitulé « Section 1ère – Principes » sera omis.

2. La subdivision de l'article 79 sera revue, celui-ci ne comprenant qu'un seul paragraphe, subdivisé en deux alinéas.

3. La numérotation des articles 79*bis* et 79*ter* sera corrigée en articles 80 et 81, la numérotation en *bis*, *ter*, etc… (ou /1, /2, …) ne s'utilisant que pour permettre l'insertion de nouveaux articles dans un texte existant. La numérotation de la suite du dispositif sera revue en conséquence.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-CIGXOFEDA-HDFIBUQ‡