

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 146.259 du 20 juin 2005

A.147.883/VIII-4009

En cause : **la Région wallonne**, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Marc NIHOUL, avocat,
rue du Mail 13-15
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre de
la Mobilité et de l'Economie sociale,
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 février 2004 par la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, qui demande l'annulation de "l'arrêté royal du 10 décembre 2003 fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur par route";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 16 décembre 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 18 mai 2005 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 10 juin 2005;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me KAIZER, loco Me NIHOUL, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me SAUTOIS, loco Me UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Dans le courant de l'année 2001, le Ministre fédéral de la Mobilité et des Transports prépare un projet d'arrêté royal et un projet d'arrêté ministériel de transposition dans la réglementation nationale de la directive 96/26/CE du Conseil de l'Union européenne du 26 avril 1996 concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs par route ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres visant à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement de ces transporteurs dans le domaine des transports nationaux et internationaux, modifiée par la directive 98/76/CE du 1^{er} octobre 1998.

2. A la suite d'une demande formulée par ce Ministre le 10 septembre 2001 - dont la teneur a été modifiée le 7 mai 2002 - les gouvernements régionaux formulent les considérations suivantes relatives à ces projets :

- le 6 juin 2002, le Gouvernement wallon émet un "avis négatif" sur ces projets, justifié par des considérations développées dans une note de deux pages;
- le 20 juin 2002, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale émet plusieurs "observations" sur les projets;
- le 28 juin 2002, le Gouvernement flamand émet un "avis négatif" sur les projets, au motif qu'ils violeraient les règles répartitrices de compétences entre les Régions et l'Etat fédéral.

3. Dans le courant de l'année 2002, un nouveau projet d'arrêté royal est élaboré par le Ministre fédéral de la Mobilité et des Transports, qui vise aussi notamment à transposer la directive 96/26/CE précitée. Ce nouveau projet est intitulé "arrêté royal fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de personnes par route".

4. Quant à ce dernier projet, l'Inspection des Finances émet un avis, le 18 septembre 2002, et le Ministre du Budget marque son accord le 5 novembre 2002.

5. En séance du 8 novembre 2002, le conseil des ministres l'examine et décide notamment de le soumettre à la section de législation du Conseil d'Etat.

6. Le 6 décembre 2002, le Ministre fédéral de la Mobilité et des Transports soumet le projet d'arrêté royal précité à la section de législation du Conseil d'Etat, l'avis devant être donné dans un délai ne dépassant pas un mois. A la suite de cette demande, la section de législation examine le projet le 19 février 2003, et son avis est notifié à ce Ministre en date du 25 février 2003.

7. Entre-temps, à la suite d'une demande du même ministre, également formulée le 6 décembre 2002, les gouvernements régionaux formulent les considérations suivantes relatives au projet :

- le 23 janvier 2003, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "marque son accord" sur le projet, "sans préjudice d'amendements éventuels [...] en relation avec une bonne organisation budgétaire et financière des organismes à agréer, en particulier s'il s'agit d'organismes subventionnés par les Communautés, et avec une interprétation adéquate des notions d'expérience et de compétences citées à l'article 12, § 2, 2^o et 3^o, et 12, § 3, 3^o et 4^o";
- le 31 janvier 2003, le Gouvernement flamand marque son accord sur le projet;
- le 13 février 2003, le Gouvernement wallon "rappelle qu'en sa séance du 6 juin 2002, il a émis un avis négatif sur les projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel de transposition dans la réglementation nationale de la directive 96/29/CE du Conseil, modifiée par la directive 98/76/CE du Conseil concernant l'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route", "confirme les objections formulées à l'époque tant au niveau des modalités de transposition qu'en ce qui concerne la violation des compétences attribuées aux Régions", en conséquence de quoi il "émet un avis négatif sur le projet présenté, celui-ci n'étant qu'une modification d'un article d'un projet d'arrêté ayant fait l'objet d'un avis totalement négatif de la Région", et ce "même si les dispositions envisagées en matière d'agrément des organismes responsables de l'organisation des cours de capacité professionnelle de transporteur de personnes par route ne suscitent aucune remarque particulière".

8. En séance du 5 avril 2003, le conseil des ministres examine le projet d'arrêté royal qui a donné lieu à ces avis. Ce conseil décide notamment de soumettre le projet à la signature du Chef de l'Etat, "étant entendu que toutes les dispositions qui relèvent des compétences des Régions seront supprimées, conformément à l'avis du Conseil d'Etat et moyennant une dernière vérification par le groupe de travail de coordination de la politique".

9. En séance du 21 novembre 2003, le conseil des ministres examine à nouveau le projet d'arrêté royal fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de personnes par route.

Il décide de le soumettre à la signature du Chef de l'Etat. Il charge par ailleurs le Ministre de la Mobilité "en concertation avec les Ministres régionaux compétents en la matière, d'examiner l'opportunité de conclure un accord de coopération en ce qui concerne l'application pratique des dispositions contenues dans le projet", et il prend acte d'une remarque faite par le Ministre du Budget.

10. Le 10 décembre 2003, est signé par le Roi l'arrêté fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de personnes par route.

Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été publié au Moniteur belge le 22 décembre 2003, accompagné d'un rapport au Roi. En vertu de son article 38, son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2005.

En ses articles 33 et 34, l'arrêté royal querellé abroge divers règlements ou dispositions réglementaires, parmi lesquels l'arrêté royal du 5 septembre 1978 fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux, ainsi que l'arrêté royal du 30 juin 1981 relatif à la reconnaissance par la Belgique des diplômes, certificats et autres titres de transporteur de personnes par route délivrés dans les Etats membres de l'Union européenne;

Considérant que la partie requérante prend notamment un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 39 et 143, § 1^{er}, de la Constitution et du principe général de la loyauté fédérale, des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe général de l'égalité entre les collectivités fédérées et l'autorité fédérale, ainsi que de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, notamment l'article 6, § 4, 3^o; qu'elle expose que la procédure d'association, prévue par cette dernière disposition, constitue une formalité substantielle dont l'omission peut être censurée par

le juge administratif; qu'elle se fonde sur des arrêts de la Cour d'arbitrage et un avis de la section de législation du Conseil d'Etat selon lequel un véritable débat doit se nouer entre les collectivités concernées; qu'elle soutient que "la partie adverse s'est contentée de recevoir un nombre important d'observations négatives de [sa part], sans en tenir compte dans le cadre de l'élaboration de l'arrêté attaqué, sans entamer l'ébauche d'un dialogue avec [elle] à ce sujet" et sans justifier "ni directement auprès [d'elle], ni indirectement via par exemple le Rapport au Roi, les raisons pour lesquelles elle n' [en] a aucunement tenu compte"; qu'enfin, la partie requérante fait état de l'avis n° 34.518/4 donné le 19 février 2003 par la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet qui a donné lieu à l'arrêté attaqué, dans lequel celle-ci a rappelé que "pour que la formalité de l'association des Gouvernements de Région puisse être considérée comme valablement accomplie, il faut que le Ministre de la Mobilité et des Transports les informe des raisons pour lesquelles il n'a pas été tenu compte de certaines de leurs observations" et soutient que la partie adverse n'a pas tenu compte de cette observation;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse s'en remet à la sagesse du Conseil d'Etat; qu'elle n'a pas déposé de dernier mémoire;

Considérant que d'après l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements régionaux doivent être associés "à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport"; que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, "associer un organe à l'élaboration d'un règlement implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions mais, en outre, celle d'en débattre avec lui, c'est-à-dire au moins de lui exposer avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'est pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible" (arrêt Région wallonne, n° 31.587, du 14 décembre 1988); que l'avis de la section de législation donné sur le projet qui est devenu l'arrêté attaqué rappelle cette interprétation et y souscrit; qu'au vu du dossier administratif et du rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué, il s'impose de constater que la partie adverse s'est contentée de soumettre son projet à l'avis de la partie requérante mais ne l'a nullement associée à l'élaboration de celui-ci; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 10 décembre 2003 fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur par route.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt juin deux mille cinq par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.