

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 211.590 du 28 février 2011

A. 194.538/XV-1367

En cause : **la s.p.r.l. TRANSERVICES,**

ayant élu domicile chez
Me Th. FRANKIN, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,

ayant élu domicile chez
Mes E. GILLET et A.-St. RENSON, avocats,
chaussée de la Hulpe 178
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 novembre 2009 par la s.p.r.l. Transervices qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (*Moniteur belge* du 8 septembre 2009, p. 61230 et suivantes);

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. B. JADOT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 25 novembre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 décembre 2010 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Th. FRANKIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me A.-St. RENSON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. B. JADOT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours peuvent être résumés comme suit:

Le 18 octobre 2007, le Gouvernement wallon sanctionne et promulgue le décret relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur. Ce décret, publié au *Moniteur belge* le 20 novembre 2007, entend régler, pour la Région wallonne, l'ensemble de la matière des services de taxis et des services de location de voitures avec chauffeur, que l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue à la compétence des Régions. Ledit décret charge le Gouvernement de régler diverses questions.

Le 3 juin 2009, le Gouvernement adopte l'arrêté portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur.

Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est publié au *Moniteur belge* le 8 septembre 2009. Comportant 151 articles et 11 annexes, il met en œuvre de nombreuses habilitations que le décret du 18 octobre 2007 donne au Gouvernement. Il fixe la date d'entrée en vigueur de ce décret, qui est en l'occurrence la même que celle de sa propre entrée en vigueur, à savoir le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Selon son préambule, l'acte attaqué a été précédé d'un avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, donné le 31 mars 2009. Le dossier administratif fait apparaître qu'à l'occasion de la consultation de ce Conseil, l'Union des villes et communes de Wallonie a, le même jour, donné un avis sur le projet devenu l'acte attaqué.

Il ressort aussi du préambule que l'avis de la section de législation du Conseil d'État a été demandé sur le projet devenu l'acte attaqué, mais que le Conseil d'État n'a pas communiqué d'avis dans le délai de trente jours qui lui était imparti, en manière telle que, conformément à l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a été dessaisie de la demande.

La partie requérante est une société privée à responsabilité limitée qui s'est notamment donné pour objet, en Belgique ou à l'étranger, l'exploitation d'un service de taxis et l'exploitation d'un service de location de véhicules avec chauffeur. Elle expose, dans la requête, que, «développant ses activités notamment dans le secteur du transport de personnes par taxis ou limousines», elle «dispose d'une vingtaine de véhicules, pour une trentaine d'employés, pour son activité sise en région liégeoise». Elle indique aussi, dans la requête, que, «d'un premier examen, l'acte entrepris retient pour l'exercice de l'activité économique de la requérante divers paramètres, seuils, chiffres, imposant une contrainte directe ou une modification substantielle par rapport à la réglementation préexistante dont la justification n'apparaît pas d'emblée». Elle incrimine tout particulièrement l'obligation d'immatriculer des véhicules pour obtenir une marque «TX» ou «LVC», la limitation à sept ans de l'«âge» des véhicules, la diminution à cinq ans de la durée de validité des autorisations d'exploiter, les règles relatives au contrôle de la cession des autorisations d'exploiter, la limitation à un taxi pour 2.500 habitants du nombre de taxis autorisés dans une commune, le caractère contraignant des dispositions relatives à la location de véhicules avec chauffeur, ainsi que les dispositions particulières relatives aux autorisations de stationnement;

Considérant que le premier moyen est pris «de la violation des articles 33, 39 et 122 de la Constitution, de la violation des articles 70 et 73, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de l'incompétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte et [de] la violation du principe général de droit selon lequel la compétence de l'exécutif est limitée aux affaires courantes en cas de dissolution des parlements nationaux, communautaires ou régionaux»; que la requérante constate que l'acte attaqué a été adopté le 3 juin 2009, soit quelques jours avant les élections régionales, qui se sont déroulées le 7 juin 2009, et ce, précise-t-elle, alors que «la dernière séance du Parlement wallon au cours de la session 2008-2009 a eu lieu le 15 mai 2009»; qu'elle rappelle qu'en vertu de l'article 73, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, «tant qu'il n'a pas été remplacé, le Gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes»; qu'elle observe à cet égard que le Gouvernement wallon n'a présenté sa démission que le 23 juin 2009; qu'elle estime toutefois que si la compétence du Gouvernement «n'a été formellement limitée aux affaires courantes que ce jour-là, en

application de l'article 73, il n'en reste pas moins qu'aucun contrôle parlementaire ne pouvait s'exercer sur son activité pendant la période où le Parlement n'était pas en mesure de se réunir»; qu'elle ajoute que «s'il n'existe pas d'acte formel de dissolution du Parlement dans le droit des Communautés et des Régions, [...], le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses pouvoirs pendant la période au cours de laquelle il est privé de sa base parlementaire et échappe au contrôle de l'assemblée élue», en manière telle que, d'après elle, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le Gouvernement, «à l'instar d'un gouvernement démissionnaire», pouvait uniquement expédier les affaires courantes; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué ne relève pas des affaires courantes; que, selon elle, vu l'impact politique notoire de celui-ci «sur la politique de transport», il ne s'agit pas d'une affaire de gestion journalière; qu'en outre, elle n'y voit ni une «affaire de gouvernement» ni une affaire urgente; qu'elle estime que la nécessité de «disposer d'un soutien parlementaire et du contrôle légitime d'une assemblée parlementaire élue» s'imposait d'autant plus, en l'espèce, que la section de législation du Conseil d'État, dont la consultation «participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'État de droit ainsi que la qualité législative et formelle [des] textes [de nature législative et réglementaire] et, par là, la sécurité juridique», n'avait pas formulé d'avis sur le projet devenu l'arrêté attaqué;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante expose qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale n'était plus que théorique et s'avérait donc impossible, du fait que la dernière réunion du Parlement wallon, qui s'était tenue le 15 mai 2009, avait, selon elle, clôturé la session 2008-2009; qu'elle souligne à cet égard que, lors de cette réunion, le président de l'assemblée avait levé la séance en déclarant: «Ceci clôture nos travaux. Bonne route et bonne campagne à celles et ceux qui sont candidates et candidats»; qu'en outre, elle soutient que, vu l'importance des questions d'appréciation politique et économique qu'il soulève, l'acte attaqué ne peut être rattaché aux affaires courantes : «[c'est] précisément au sujet desdites questions économiques et politiques que le contrôle parlementaire se justifie le plus et que la décision critiquée, qui les tranche, ne peut être regardée comme relevant des affaires courantes et à ce titre susceptibles d'être valablement adoptées par un gouvernement en l'absence de contrôle parlementaire»;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante souligne «le paradoxe de la situation qui voit l'auteur de l'acte entrepris exercer ses compétences en prenant le 3 juin 2009 l'arrêté litigieux, soit avant les élections tenues le 7 juin 2009, puis démissionner le 23 juin 2009, en laissant la session 2008-2009 ouverte par défaut d'en prononcer la clôture»; qu'elle estime que, ce faisant, le Gouvernement maintiendrait artificiellement la session parlementaire ouverte, avec la possibilité

«toute théorique vu les circonstances, de subir un quelconque contrôle de ses activités»; que, se référant aux développements de son mémoire en réplique, elle estime que le président du Parlement a clos les travaux le 15 mai 2009 et que d'ailleurs aucune commission ne s'est plus réunie après cette date, ce qui démontre, selon elle, l'impossibilité d'exercer tout contrôle; qu'elle expose à nouveau les raisons pour lesquelles elle estime que l'acte attaqué ne peut être considéré comme relevant des affaires courantes;

Considérant que la dernière séance du Parlement wallon au cours de la session 2008-2009 a eu lieu le 15 mai 2009; que des élections régionales ont eu lieu le 7 juin; que, dès le lendemain, des négociations ont commencé en vue de la formation d'un nouveau Gouvernement; que l'acte attaqué a été adopté le 3 juin; que la première réunion du Parlement nouvellement élu a eu lieu le 23 juin; que ce jour-là, le Gouvernement a présenté sa démission, par un courrier adressé au Parlement, dont la présidente a donné connaissance à l'assemblée le jour même (*Parlement wallon, C.R.I.*, n° 1 (SE 2009), p. 18);

Considérant qu'aux termes de l'article 70 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, «le Gouvernement de même que chacun de ses membres est responsable devant le Parlement»; que, selon l'article 73, alinéa 2, de la même loi, «tant qu'il n'a pas été remplacé, le Gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes»;

Considérant que si le Gouvernement wallon n'a démissionné que le 23 juin 2009 et si sa compétence n'a été formellement limitée aux affaires courantes que ce jour-là, en application de l'article 73, il n'en reste pas moins qu'aucun contrôle parlementaire ne pouvait s'exercer sur son activité pendant la période où le Parlement n'était pas en mesure de se réunir; que, s'il n'existe pas d'acte formel de dissolution du Parlement dans le droit des communautés et des régions, il est hors de doute qu'une assemblée ne peut plus se réunir après qu'ont eu lieu les élections destinées à la renouveler; que le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses pouvoirs pendant la période au cours de laquelle il est privé de sa base parlementaire et échappe au contrôle de l'assemblée élue; que ce Gouvernement, à l'instar d'un gouvernement démissionnaire, peut uniquement expédier les affaires courantes;

Considérant qu'il n'en va pas de même de la période écoulée entre la dernière séance du Parlement wallon avant les élections régionales et le jour de celles-ci; qu'en effet, à défaut de disposition contraire et en l'absence de décision déclarant close la session 2008-2009 du Parlement wallon, rien ne permet de considérer que, pendant cette période, le Parlement n'aurait pas été en droit de se

réunir et d'exercer son contrôle sur l'activité du Gouvernement; que ne peut être suivie la thèse de la requérante selon laquelle la session 2008-2009 du Parlement wallon aurait été close lors de la réunion que celui-ci a tenue le 15 mai 2009; qu'en effet, en vertu de l'article 32, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est au Gouvernement qu'il incombe de prononcer la clôture d'une session parlementaire; que celui-ci n'a pas exercé cette compétence en ce qui concerne la session 2008-2009 du Parlement wallon, cette session ayant été close par l'arrivée du terme de la législature; qu'en déclarant, au terme de la séance du 15 mai 2009, que «ceci clôture nos travaux», le président du Parlement wallon n'a pu prononcer la clôture de la session parlementaire, la loi spéciale réservant cette compétence au Gouvernement; que, d'ailleurs, le compte rendu de la séance du 15 mai 2009 mentionne, au terme de celle-ci, que le Parlement «ajourne ses travaux jusqu'à convocation ultérieure» (*Parl. wallon, C.R.I.*, n° 17 (2008-2009), p. 24); que l'ajournement des travaux, qui n'équivaut pas à une clôture de la session, n'empêchait pas le Parlement de se réunir et de censurer l'action du Gouvernement, en dépit de la proximité du jour des élections; que, sous réserve d'un détournement de pouvoir, qui n'est pas allégué en l'espèce, aucune norme juridique n'a pour effet de limiter la compétence du Gouvernement après la dernière réunion programmée du Parlement ni, d'une manière plus générale, les compétences d'une autorité administrative lorsque son mandat approche de son terme; que, partant, le Gouvernement jouissait, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, de la plénitude de ses compétences; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le deuxième moyen est pris «de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du défaut de motivation adéquate, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès de pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'appréciation manifestement déraisonnable entre les faits et la décision prise»; que la requérante expose que «la partie adverse ne démontre pas légalement le caractère établi des éléments de fait retenus pour procéder à l'exécution de son décret du 18 octobre 2007 relatif "aux services de taxis et de location de voitures avec chauffeur"», qu'elle «évalue de manière manifestement déraisonnable des éléments économiques et de fait» et qu'elle «prend une décision manifestement erronée et en tout cas dépourvue de motivation légale»; que la requérante estime que l'acte attaqué est en défaut de reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles; que, selon elle, «aucune des considérations ayant éventuellement présidé à l'adoption du décret du 18 octobre 2007 relatif "aux services de taxis et de location de voitures avec chauffeur" ne se révèle actuellement ou factuellement exacte, lors de l'adoption de l'acte [attaqué]»; qu'à cet égard, la requérante conteste en particulier le fait que, «pour la préparation du décret [...], on retiendrait l'existence de 415 services de taxis, pour 750 véhicules dotés d'une autorisation d'exploitation», alors que «d'après

consultation des chiffres publiés par une fédération professionnelle», en l'occurrence le Groupement national des entreprises de voitures et de taxis et de location avec chauffeur, «il appert que les services de taxis ne sont en fait que 218, pour 865 véhicules dotés de l'autorisation d'exploitation»; qu'elle critique spécialement l'absence de justification, à ses yeux, de quatre éléments du nouveau dispositif mis en place par la Région wallonne:

- la réduction de moitié - de dix à cinq ans - de la durée de validité des autorisations d'exploiter,
- la limitation à sept ans de l'«âge» des véhicules employés, «alors que ces derniers doivent en tout état de cause être présentés au contrôle technique tous les 6 mois»,
- «la procédure de contrôle ou d'approbation imposée à la cession d'autorisation d'exploiter»;
- et la limitation à un taxi pour 2.500 habitants du nombre de taxis autorisés dans une commune;

qu'elle souligne que «si les principes constitutionnels de non-discrimination et d'égalité devant la loi ne font pas obstacle à un traitement différencié entre les administrés, moyennant une justification objective, et que la liberté de commerce et d'industrie n'interdit pas l'imposition de restrictions, encore faut-il qu'un acte administratif à portée réglementaire repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier constitué au cours de son élaboration, et sur le vu duquel les juridictions saisies d'une contestation de sa régularité doivent être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui leur incombe»;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir qu'à défaut de développement sur ces points, le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et l'incompétence de l'auteur de l'acte; que, s'agissant des quatre éléments du dispositif que critique la requérante, la partie adverse s'emploie à réfuter la thèse selon laquelle elle aurait commis, sur ces points, une erreur manifeste d'appréciation;

Que, s'agissant de la réduction de la durée de validité des autorisations d'exploiter et le contrôle des cessions d'autorisations d'exploiter, elle estime que les critiques sont irrecevables dès lors que les dispositions adoptées par la Région wallonne dans ces domaines figurent dans le décret du 18 octobre 2007 et non pas dans l'acte attaqué;

que, se fondant sur un passage de la note au Gouvernement versée au dossier administratif, elle fait valoir que la limitation à sept ans de l'«âge» des véhicules employés, qui, s'agissant des véhicules affectés à un service de taxis, est prescrite par l'article 24, § 2, de l'acte attaqué, se justifie par la volonté de garantir la sécurité des passagers et des chauffeurs et «d'assurer une certaine qualité du service»; qu'elle

estime que l'acte attaqué est «animé par [un] souci légitime de sécurité des personnes», qu'il définit ainsi une limite d'âge raisonnable à ne pas dépasser pour les véhicules utilisés et que «l'on ne peut, en effet, dénier qu'un véhicule de sept ans devient un véhicule âgé»;

qu'au sujet de la disposition qui, à l'article 51 de l'acte attaqué, fixe un quota d'un taxi pour 2.500 habitants à l'échelon de chaque commune, elle relève que le principe même de ce quota est prévu par l'article 5 du décret du 18 octobre 2007 et répond au souci, exprimé lors des travaux préparatoires de celui-ci, d'éviter que les communes ne délivrent des autorisations trop nombreuses par rapport à leurs besoins réels; que, renvoyant à deux pièces du dossier administratif, elle précise que le seuil qui a été retenu est le fruit de diverses enquêtes et simulations, qui ont été réalisées afin de trouver le critère approprié et pointer les communes où le nombre élevé de taxis ne se justifie pas; qu'elle souligne aussi que l'article 52 de l'acte attaqué organise un régime permettant de déroger à la norme fixée par l'article 51;

Considérant que la requérante réplique que «l'aspect discriminatoire de tout seuil, quota, durée de validité, *etc.* est visé par la requête», en ce que celle-ci énonce que si les principes constitutionnels de non-discrimination et d'égalité ne font pas obstacle à un traitement différencié entre les administrés et si la liberté du commerce et d'industrie n'interdit pas l'imposition de restrictions, encore faut-il que l'acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles et que «par l'imposition de seuils, quotas, durées de validité, *etc.* la partie adverse crée des catégories et distinctions susceptibles de n'être pas exemptes de discriminations, tenant compte de justifications qui pourraient ou pas y être apportées»; que la requérante estime que ce faisant, la requête indique à suffisance en quoi l'acte attaqué méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution; qu'elle insiste ensuite sur le fait qu'elle invoque tout particulièrement la violation de l'obligation qu'a l'autorité d'apporter la preuve, sur la base du dossier constitué au cours de l'élaboration de l'acte attaqué, que celui-ci repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles; qu'elle critique à cet égard l'insuffisance, à ses yeux, du dossier administratif et relève sur ce point que plusieurs des documents auxquels se réfère la partie adverse ne sont pas datés ou signés, en manière telle qu'elle se demande s'ils n'ont pas été rédigés après l'introduction du recours en annulation; qu'elle dénonce aussi l'indigence du contenu de la note au Gouvernement wallon versée au dossier administratif; que, pour le surplus, à propos des quatre éléments du dispositif qu'elle critique plus particulièrement, elle observe encore ce qui suit :

- concernant la réduction de la durée de validité des autorisations d'exploiter et le contrôle des cessions d'autorisations d'exploiter, elle soutient que si l'illégalité résultant de l'absence ou de l'insuffisance de justification de ces mesures affecte le

décret du 18 octobre 2007, «l'illégalité de cet aspect, au niveau décréteil, rejaillit sur l'arrêté litigieux, qui tend à le compléter et à l'exécuter»;

- quant à la limitation à sept ans de l'«âge» des véhicules employés, elle estime que la volonté d'assurer une certaine qualité du service, dont il est fait état dans le passage de la note au Gouvernement wallon auquel se réfère la partie adverse, «n'est en rien objectivée, justifiée ou légitimée de manière raisonnable»; qu'elle souligne en outre que «l'emploi professionnel de véhicules automobiles pour le transport rémunéré de personnes impose de toute façon aux exploitants l'acquisition de véhicule[s] haut[s] de gamme et de grande fiabilité, qui de surcroît, indépendamment de leur âge, doivent être présentés au contrôle technique tous les 6 mois, de telle sorte que le seuil d'obsolescence technique fixé à 7 ans par la partie adverse n'apparaît raisonnablement pas»; que, selon elle, l'affirmation de la partie adverse selon laquelle «un véhicule de sept ans devient un véhicule âgé», constitue une justification *a posteriori*, qui, de toute façon, apparaît comme «une tautologie, au pire, une pétition de principe»;

- au sujet du quota d'un taxi pour 2.500 habitants à l'échelon de chaque commune, elle note que la seule pièce non contestable du dossier, à savoir l'avis de l'Union des villes et communes de Wallonie sur le projet devenu l'acte attaqué, émane d'un organisme tiers et ne justifie pas le seuil retenu; rappelant l'insuffisance, à ses yeux, des données dont disposait la partie adverse quant au nombre de services de taxis et de véhicules dotés d'une autorisation d'exploitation, elle soutient que cet élément affecte la pertinence du seuil qui a été retenu et que l'existence du régime de dérogation organisé par l'article 52 de l'acte attaqué n'est pas de nature à justifier que la norme ait été fixée à un taxi pour 2.500 habitants;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante réitère les arguments formulés notamment dans son mémoire en réplique; que, s'agissant de la réduction de la durée de la validité de l'autorisation d'exploiter ainsi que du contrôle des cessions d'autorisation d'exploiter, se référant à l'arrêt du Conseil d'État n° 183.202 du 22 mai 2008, elle affirme une nouvelle fois que les illégalités qu'elle dénonce, et qui se situent au niveau décréteil, rejaillissent sur l'arrêté attaqué, qui tend à compléter et à exécuter le décret;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse expose que, pour adopter la règle limitant à sept ans l'«âge» des véhicules utilisés, elle «s'est calquée sur sa voisine, la Région de Bruxelles-Capitale, dans un souci de simplification administrative et de cohérence des différentes réglementations régionales»; qu'elle soutient que rien n'empêche le Gouvernement d'imposer des conditions particulières pour des véhicules utilisés dans le cadre d'une activité spécifique de transport permanent des personnes pour laquelle les impératifs de

sécurité sont d'une particulière importance et qu'au-delà de l'obligation de soumettre le véhicule au contrôle technique, qui est une condition générale de mise en circulation des véhicules, l'imposition d'une condition spécifique d'âge maximum pour taxis et les véhicules de location avec chauffeurs se justifie afin de garantir la sécurité de tous les utilisateurs; qu'elle ajoute que cette mesure trouve son origine dans un souci de protection de l'image de la Région, les taxis étant souvent le premier contact qu'un étranger peut avoir avec la Région qu'il visite et qu'il s'impose dès lors d'interdire le transport de personnes dans des «vieux tacots»; que la partie adverse estime que la limite ainsi imposée est raisonnablement justifiée dès lors qu'il ne peut, selon elle, être contesté qu'un véhicule de sept ans devient un véhicule âgé, surtout eu égard au nombre de kilomètres parcourus par un taxi, qui peut facilement atteindre 100.000 km par an;

Considérant que si, formellement, le moyen est dirigé contre l'ensemble des dispositions que contient l'acte attaqué, il ne formule des critiques précises qu'à l'égard des règles suivantes: la limitation à cinq ans de la durée de validité des autorisations d'exploiter, la limitation à sept ans de l'«âge» des véhicules employés, les règles de contrôle des cessions d'autorisations d'exploiter ainsi que la limitation du nombre de taxis autorisés dans une commune à un taxi pour 2.500 habitants;

Considérant que le moyen conteste les motifs sur lesquels se fondent ces règles et met en cause leur pertinence; qu'il dénonce également l'existence, dans le chef de l'autorité, d'une erreur manifeste d'appréciation; qu'à défaut notamment d'indiquer quelles sont les catégories d'administrés entre lesquels l'acte attaqué instaurerait une différence de traitement, le moyen est irrecevable en tant qu'il dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il est également irrecevable en tant qu'il est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, la requérante n'indiquant pas en quoi le Gouvernement n'était pas compétent pour adopter l'acte attaqué;

Considérant que les dispositions relatives à la limitation à cinq ans de la durée de validité des autorisations d'exploiter ne figurent pas dans l'arrêté attaqué, mais bien dans le décret du 18 octobre 2007, respectivement, en son article 8, § 1^{er}, pour les services de taxis, et en son article 22, § 1^{er}, pour les services de location de voitures avec chauffeur ainsi que, conformément à l'article 32, pour les services de taxi collectif; que, de même, les règles relatives au contrôle des cessions d'autorisations d'exploiter sont énoncées dans le décret précité, respectivement en son article 13 pour les services de taxis et en son article 25 pour les services de location de voitures avec chauffeur ainsi que, conformément à l'article 32, pour les services de taxi collectif; qu'en critiquant des règles qui ne figurent pas dans l'acte attaqué, le

moyen est dépourvu de pertinence; qu'au surplus, même si l'acte attaqué contenait des dispositions prolongeant et exécutant les règles ainsi critiquées, ce que la partie requérante n'établit pas, le moyen critiquant les motifs d'une règle décrétable ainsi que l'appréciation ayant conduit le législateur à les adopter échappe à la compétence du Conseil d'État;

Considérant que les dispositions fixant à sept ans la «limite d'âge» des véhicules sont les articles 24, § 2 (pour les véhicules affectés à un service de taxis), 73, § 2 (pour les véhicules affectés à un service de location de voitures avec chauffeur), et l'article 102, § 2 (pour les véhicules affectés à un service de taxis collectifs);

Considérant que, comme tout acte administratif, un règlement doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier constitué au cours de l'élaboration de ce règlement, et sur le vu duquel les juridictions saisies d'une contestation de la régularité de ce règlement doivent être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui leur incombe; qu'en l'espèce, le seul élément du dossier administratif sur lequel la partie adverse s'appuie pour justifier les dispositions litigieuses réside dans le passage de la note au Gouvernement wallon versée au dossier administratif où il est fait état de la volonté «d'assurer une certaine qualité du service»; que, sans qu'il faille se prononcer sur le point de savoir si le fait que ce document n'est ni daté ni signé empêche que l'on puisse y avoir égard, force est de constater que le passage invoqué qui ne concerne formellement que les véhicules affectés à un service de location de voitures avec chauffeur, ne suffit pas à justifier le choix qui a été fait de limiter à sept ans l'«âge» des véhicules employés; que, s'il est exact que, comme le relève la partie adverse dans son mémoire en réponse, «un véhicule de sept ans devient un véhicule âgé», une telle assertion ne suffit pas à établir qu'une mesure interdisant d'affecter un véhicule de plus de sept ans à un service de taxis, un service de location de voitures avec chauffeur ou un service de taxis collectifs se justifierait avec la force de l'évidence; qu'il s'imposait de justifier cette mesure de manière d'autant plus précise que les véhicules concernés doivent être soumis tous les six mois au contrôle périodique qu'organise l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité; que si l'existence de cette obligation n'empêche pas le Gouvernement d'imposer des conditions particulières pour des véhicules utilisés en vue d'une activité spécifique de transport permanent de personnes, et notamment d'imposer une limite relative à l'«âge» des véhicules, il convient toutefois que le dossier permette d'identifier les raisons pour lesquelles ladite obligation ne suffit pas, aux yeux de la partie adverse, à assurer, pour les véhicules «âgés», visés par les

dispositions litigieuses, la qualité du service dont celle-ci se prévaut; qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard à la circonstance, invoquée seulement dans le dernier mémoire, que la même limite existe en Région de Bruxelles-Capitale, le dossier administratif ne comportant pas le moindre indice de ce que cette référence ait été prise en considération par l'auteur de l'acte attaqué, en sorte qu'elle ne peut constituer un motif de celui-ci; qu'il en va de même de l'argument tiré du «souci de la protection de l'image de la Région wallonne», qui, en ce qu'il se distinguerait du souci d'assurer une certaine qualité du service, n'est formulé que dans le dernier mémoire;

Considérant que le moyen est fondé en tant qu'il critique l'article 24, § 2, l'article 73, § 2, ainsi l'article 102, § 2, de l'arrêté attaqué;

Considérant que la disposition limitant à un taxi pour 2.500 habitants le nombre de taxis autorisés dans une commune est énoncée dans l'acte attaqué, en l'article 51, § 1^{er};

Considérant que, selon la pièce 4 du dossier administratif, intitulée «Réponse à l'avis de l'Union des villes et communes de Wallonie pour le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne du 31 mars 2009», cette disposition est le résultat d'«une enquête [...] réalisée par l'administration auprès de toutes les communes wallonnes, dont copie du courrier a été adressée à l'Union des villes et communes par l'intermédiaire de M. Lambert»; que la même pièce fait apparaître qu'à la suite de cette enquête, un tableau a été réalisé, qui, d'une part, «[a mis] en corrélation le nombre de taxis actuels autorisés sur le territoire de chaque commune et le nombre d'habitants» et, d'autre part, a établi des simulations «afin de trouver le critère approprié et pointer les communes où le nombre élevé de taxis ne se justifie pas», lesquelles simulations ont débouché sur la fixation du seuil retenu par l'article 51, § 1^{er}, de l'acte attaqué; que, selon la même pièce, le seuil qui a été retenu aura un impact significatif sur quelques communes, principalement Aiseau-Presles, Farciennes, Rixensart, Châtelet, ainsi que Charleroi et Liège; que compte tenu de la description qu'en donne la pièce 4, le «tableau» auquel renvoie celle-ci est manifestement le document qui forme la pièce 5 du dossier administratif, intitulé «données taxi 2008 et simulation quota»; qu'il y a lieu de relever que ledit tableau met plus particulièrement en exergue la situation des sept communes pour lesquelles le seuil qui a été retenu implique la modification la plus importante de la situation préexistante, modification consistant en ce que ces communes dépassent le seuil d'au moins dix-huit unités; qu'il s'agit, en l'occurrence, des six communes citées dans la pièce 4, ainsi que de la commune de Waterloo;

Considérant que ne peut être suivie la thèse de la partie requérante selon laquelle les pièces 4 et 5, du fait qu'elles ne sont ni datées ni signées, ne pourraient être prises en considération comme éléments de justification du seuil retenu par l'article 51, §1^{er}, de l'acte attaqué; que, d'une part, rien ne permet de soutenir que ces pièces n'auraient pas été constituées au cours de l'élaboration et en vue de l'adoption de l'acte attaqué; que, d'autre part, des éléments précis du contenu de la pièce 5, à laquelle se réfère la pièce 4, sont évoqués dans la pièce 3 du dossier administratif, dont l'auteur - l'Union des villes et communes de Wallonie - est connu, et qui a été établie le 31 mars 2009, soit avant l'adoption de l'acte attaqué; qu'en effet, la pièce 3 contient des informations - en particulier, le constat que le seuil de 1 taxi par 2.500 habitants aura surtout un impact significatif pour les communes de Aiseau-Presles, Farciennes, Rixensart, Waterloo, Châtelet, Liège et Charleroi, qui «dépassent [...] le quota d'au moins 18 unités» - correspondant à des données qui ressortent des pièces 4 et 5;

Considérant que la pièce 4 du dossier administratif met en évidence l'effet recherché par le seuil finalement retenu de 1 taxi par 2.500 habitants; que, selon ce document, les communes principalement visées (Aiseau-Presles, Farciennes, Rixensart et Châtelet) «sont justement ces communes qu'il faut pointer du doigt puisque, par la délivrance de toutes ces autorisations, elles incitent au maraudage et à la concurrence déloyale»; que, de la sorte, le seuil retenu permet de réaliser l'objectif poursuivi par le législateur, qui, en chargeant le Gouvernement, à l'article 5 du décret du 18 octobre 2007, d'arrêter les limites dans lesquelles les autorisations d'exploiter un service de taxis sont délivrées, a entendu éviter que les communes ne délivrent des autorisations trop nombreuses par rapport à leurs besoins réels et, en particulier, que les exploitants d'entreprises de taxi bénéficiant d'autorisations délivrées par des communes situées en périphérie des grandes villes, comme tel est le cas des quatre communes précitées, ne soient incités à valoriser leurs autorisations sur le territoire des villes voisines (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2006-2007, n° 640/1, pp. 2, 3 et 5); que le seuil retenu est donc raisonnablement justifié; que, partant, il n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et qu'il ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il en va d'autant plus ainsi qu'en adoptant l'acte attaqué, le Gouvernement a pris soin d'organiser, aux articles 52 et 53, un régime permettant de déroger à la norme fixée par l'article 51, § 1^{er}, en particulier pour prendre en compte l'hypothèse d'une «inadéquation évidente entre l'offre et la demande et [de] circonstances suscitant un trafic exceptionnel de manière permanente notamment par la présence, sur le territoire de la commune, d'un aéroport, d'un port, d'une gare, d'un site touristique, d'une zone d'activité économique, d'un hôpital, d'un centre universitaire» (art. 52, 1°); que, ce faisant, l'acte attaqué permet spécialement d'avoir

égard à la situation des deux grandes villes wallonnes que sont Liège, dans laquelle la requérante indique qu'elle exerce l'essentiel de ses activités, et Charleroi, ainsi que le montre d'ailleurs la pièce 4 du dossier administratif, qui précise: «En ce qui concerne les deux grandes villes, Charleroi et Liège, elles n'auront aucune difficulté à motiver une demande de dérogation en fonction des motifs repris à l'article 52»;

Considérant que c'est vainement que la partie requérante soutient que la pertinence du seuil litigieux serait affectée par le fait que la partie adverse n'aurait pas disposé de données suffisamment actuelles, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, quant au nombre de services de taxis et de véhicules dotés d'une autorisation d'exploitation; que, certes, ainsi que l'indique la requérante, l'exposé des motifs du projet devenu le décret du 18 octobre 2007 fait état de l'existence de 415 entreprises exerçant des services de taxis, utilisant 750 véhicules en précisant que ces données résultent d'une enquête réalisée en 2004 (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2006-2007, n° 640/1, p.2); que, toutefois, les travaux préparatoires dudit décret font également mention d'autres données; qu'ainsi, il ressort du rapport de la commission de l'aménagement du territoire, des transports, de l'énergie et du logement que le nombre d'exploitants autorisés est passé, entre 1994 et 2006, de 336 à 236, et que, pour la même période, le nombre de véhicules est passé de 847 à 755 (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2006-2007, n° 640/3, pp. 3 et 21; *cf.* aussi *Parl. wall., C.R.I.*, n° 3 (2007-2008), p.7); qu'il y a lieu de relever que ces données sont également celles qui figurent dans un document de présentation du nouveau dispositif relatif aux taxis, document émanant de la Région wallonne et que la partie requérante joint à la requête; que ce dernier document fait aussi mention du nombre d'exploitants autorisés et du nombre de véhicules en 2008; qu'il en ressort qu'il existait, à ce moment, 218 exploitants autorisés et 865 véhicules; que force est de constater que ces données coïncident avec celles du Groupement national des entreprises de voitures et de taxis et de location avec chauffeur, dont se prévaut la requérante;

Considérant que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il critique l'article 51, § 1^{er}, de l'acte attaqué;

Considérant que le troisième moyen est pris «de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 23 de la Constitution consacrant le libre choix d'une activité professionnelle, du principe de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe de la liberté de prestation des services tel qu'il est consacré par les articles 59 à 62 et 75 du Traité de Rome, par les articles 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, et [92bis], § 2, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles»; que la requérante fait valoir que «n'est pas compatible avec le principe de l'union

économique et de l'unité monétaire, qui garantit la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux, un régime d'autorisation qui exige des exploitants qu'ils satisfassent, pour exercer leur activité dans le pays, à des conditions différentes, voire incompatibles dans chaque région», et ce, «alors que les dispositions et principes visés au moyen font interdiction à la partie adverse d'infliger un ensemble de seuils, quotas, limitation de durée d'autorisation, etc. à la requérante, étrangers à l'activité qu'elle s'est librement choisie dans le cadre de ses relations commerciales, en l'absence d'accord de coopération entre Régions sur ce point, et avec l'Etat fédéral»; que des développements du moyen, il ressort que la partie requérante conteste plus particulièrement :

- le défaut de conclusion, par les Régions, de l'accord de coopération requis par l'article 92*bis*, § 2, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour le règlement des questions relatives aux services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région;

- le défaut de conclusion d'«un accord [...] avec l'État fédéral pour les matières relatives aux marques d'immatriculation des véhicules, soit les articles 26 et 34 de l'acte entrepris pour ce qui concerne les taxis et véhicules de remplacement, et l'article 74 pour ce qui concerne les véhicules de location avec chauffeur»;

- la restriction à la liberté contractuelle et à la liberté de circulation résultant de l'obligation, imposée par l'article 76 de l'acte attaqué, que, pour les véhicules de location avec chauffeur, un exemplaire - l'original ou une copie - du contrat de location se trouve à bord de tout véhicule en service, cette exigence étant excessive, selon la requérante, compte tenu du fait que «de nombreux contrats se nouent dans le monde du transport sans nécessairement pouvoir se plier à l'exigence, [...] dépourvue de fondement, du formalisme requis par l'arrêté entrepris», la requérante critiquant aussi le fait que cette formalité soit imposée aux chauffeurs, «dont il n'apparaît pas que ce serait leur formation et que cela ressortirait de leurs compétences»;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante cite divers extraits des travaux préparatoires du décret du 18 octobre 2007, dont elle déduit «que la conclusion d'accords de coopération s'imposait tant avec l'État qu'avec les autres Régions, pour l'exécution du décret du 18 octobre 2007, mais que la partie adverse n'en a rien fait»; que, dans son dernier mémoire, elle se réfère à ses écrits de procédure antérieurs;

Considérant que l'article 92*bis*, § 2, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'impose la conclusion d'un accord de coopération que pour le règlement des questions relatives aux services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région, et non pas à propos des services de location de voitures avec chauffeur s'étendant sur le territoire de plus d'une Région;

Considérant que la coopération rendue obligatoire par l'article 92*bis*, § 2, c, a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988:

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

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

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

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

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

Considérant que, dès lors que l'acte attaqué exécute le décret du 18 octobre 2007, son champ d'application connaît nécessairement les mêmes limites que le champ d'application dudit décret; qu'il résulte de son article 3 que ce décret tend à régler le fait «d'exploiter un service de taxis au moyen d'un ou de plusieurs véhicules au départ de la voie publique ou de tout autre endroit non ouvert à la circulation publique qui se situe sur le territoire de la Région wallonne»; que, commentant cette disposition, l'exposé des motifs du projet de décret a précisé qu'était visé «tout exploitant qui a son siège d'exploitation en Région wallonne» (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2006-2007, n° 640/1, p. 5); que l'arrêté attaqué ne s'applique donc qu'aux services de taxis dont le siège d'exploitation est situé sur le territoire de la Région wallonne; que la matière réglée par ledit arrêté est localisée exclusivement dans la sphère de compétence territoriale de la Région wallonne;

Considérant, s'agissant de l'immatriculation des véhicules, que la principale obligation qu'impose l'acte attaqué, en plusieurs de ses dispositions - en l'occurrence l'article 26, alinéa 1^{er}, l'article 34, 1^o, l'article 75, alinéa 1^{er}, et l'article 104, alinéa 1^{er} -, consiste en ce que les véhicules doivent porter une plaque d'immatriculation reprenant les sigles «TX», au sens de l'arrêté ministériel du 23 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules; que, ce faisant, l'acte attaqué ne fait que rappeler une obligation imposée par la réglementation fédérale en la matière, en sorte qu'il n'est nul besoin, pour la Région wallonne, de conclure à cette fin un accord avec l'autorité fédérale;

Considérant que l'article 74 de l'acte attaqué impose que tout véhicule affecté à l'exploitation d'un service de location de voitures avec chauffeur porte à l'avant droit et à l'arrière une vignette d'identification circulaire délivrée par les services du Gouvernement, clairement visible de l'extérieur en permanence, et sur laquelle figurent le sigle «LVC» ainsi que le numéro d'identification attribué par le Gouvernement; qu'une telle mesure ne touche en rien aux compétences de l'autorité fédérale en matière d'immatriculation des véhicules, en sorte qu'un accord sur ce point avec l'autorité fédérale n'était pas requis;

Considérant qu'en tant qu'il prévoit que tout véhicule de location avec chauffeur en service doit avoir à son bord l'original ou une copie du contrat de location du véhicule, l'article 76, 2^o, de l'acte attaqué ne fait que rappeler une règle déjà consacrée par l'article 19, § 1^{er}, 4^o, du décret du 18 octobre 2007; qu'à cet égard c'est donc le décret que critique le moyen; qu'il n'appartient pas au Conseil d'État, à l'occasion de l'examen du recours en annulation d'un arrêté d'exécution d'un décret, de se prononcer sur la validité de celui-ci; que, sur ce point, le moyen est irrecevable;

Considérant que le troisième moyen ne peut être retenu,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés, dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, l'article 24, § 2, l'article 73, § 2 et l'article 102, § 2.

Article 2.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit février deux mille onze par:

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY