

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

IX^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 235.400 du 11 juillet 2016

A.213.660/IX-8478

En cause : 1. l'A.S.B.L. FÉDÉRATION BELGE DES NÉGOCIANTS
EN COMBUSTIBLES ET CARBURANTS,
2. la S.P.R.L. BRANDSTOFFEN DEJAGERE
3. la S.P.R.L. TOON DE GRAUWE
4. la S.A.VICERNANT
5. la S.A. LUBOLUX OIL
assistées et représentées par
Mes Luc Van Den Broeck et Kristel Boels, avocats,
ayant leur cabinet à 1060 Bruxelles,
Chaussée de Charleroi 138 boîte 2
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le Ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile au
Service public fédéral Mobilité et Transports, service juridique
City Atrium
établi à 1210 Bruxelles
rue du Progrès 56,
et assisté et représenté par
Mes Bart Van Hyfte et Laurent Delmotte, avocats,
ayant leur cabinet à 1060 Bruxelles,
avenue de la Toison d'Or 77

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 11 septembre 2014, a pour objet l'annulation des articles 15 et 16 de l'arrêté royal du 22 mai 2014 'relatif au transport de marchandises par route', publié au Moniteur belge du 15 juillet 2014.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse a déposé un mémoire en réponse et les parties requérantes ont déposé un mémoire en réplique.

M. Jos Stevens, premier auditeur, a rédigé un rapport.

La partie défenderesse a déposé un dernier mémoire. Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 8 février 2016.

M. Bruno Seutin, conseiller d'État, a fait rapport.

Me Kristel Boels, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me Laurent Delmotte, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, ont été entendus.

M. Jos Stevens, premier auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Contexte des articles 15 et 16 attaqués de l'arrêté royal du 22 mai 2014 'relatif au transport de marchandises par route'

3.1. L'arrêté royal du 22 mai 2014 'relatif au transport de marchandises par route' vise à mettre en œuvre :

- le règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil';
- le règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route';
- la loi du 15 juillet 2013 'relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route'.

3.2. Les articles du règlement (CE) précité n° 1071/2009 qui sont pertinents pour l'affaire à l'examen s'énoncent comme suit :

« Article 3

Exigences pour exercer la profession de transporteur par route

1. Les entreprises qui exercent la profession de transporteur par route:

- a) sont établies de façon stable et effective dans un État membre;
- b) sont honorables;
- c) ont la capacité financière appropriée; et
- d) ont la capacité professionnelle requise.

2. Les États membres peuvent décider d'imposer des exigences supplémentaires proportionnées et non discriminatoires, que les entreprises doivent remplir pour exercer la profession de transporteur par route.

[...]

Article 7

Conditions relatives à l'exigence de capacité financière

1. Pour satisfaire à l'exigence prévue à l'article 3, paragraphe 1, point c), une entreprise est à tout moment en mesure de faire face à ses obligations financières au cours de l'exercice comptable annuel. À cette fin, l'entreprise démontre, sur la base des comptes annuels certifiés par un auditeur ou une

personne dûment habilitée, qu'elle dispose chaque année de capitaux et de réserves d'une valeur au moins égale à 9 000 EUR lorsqu'un seul véhicule est utilisé et à 5 000 EUR pour chaque véhicule supplémentaire utilisé.

Aux fins du présent règlement, la valeur de l'euro dans les devises des États membres ne participant pas à la troisième phase de l'Union économique et monétaire est fixée chaque année. Les taux appliqués sont ceux obtenus le premier jour ouvrable d'octobre et publiés au Journal officiel de l'Union européenne. Ils ont effet à partir du 1^{er} janvier de l'année civile suivante.

Les postes comptables visés au premier alinéa s'entendent comme ceux définis dans la quatrième directive 78/660/CEE du Conseil du 25 juillet 1978 fondée sur l'article 54, paragraphe 3, sous g), du traité et concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés (9).

2. Par dérogation au paragraphe 1, l'autorité compétente peut accepter ou imposer qu'une entreprise démontre sa capacité financière par une attestation, telle qu'une garantie bancaire ou une assurance, y compris une assurance en responsabilité professionnelle, d'une ou plusieurs banques ou d'un ou plusieurs autres organismes financiers, y compris des compagnies d'assurance, se portant caution solidaire de l'entreprise pour les montants fixés au paragraphe 1, premier alinéa.

3. Les comptes annuels visés au paragraphe 1, ainsi que la garantie visée au paragraphe 2, qui doivent être vérifiés, sont ceux de l'entité économique établie sur le territoire de l'État membre dans lequel une autorisation a été demandée et non ceux d'une autre entité établie dans un autre État membre. »

3.3. En exécution des articles précités du règlement (CE) n° 1071/2009, la loi précitée du 15 juillet 2013 dispose ce qui suit :

« Art. 6. Toute entreprise qui souhaite accéder à la profession de transporteur de marchandises par route, ou qui exerce cette profession, doit satisfaire aux conditions d'établissement, d'honorabilité, de capacité professionnelle et de capacité financière prévues à l'article 3 du Règlement (CE) n° 1071/2009 et au présent titre.

Le Roi peut adapter les conditions prévues à l'alinéa 1^{er}, dans les cas où la profession de transporteur de marchandises par route est exercée au moyen de véhicules à moteur ou de train de véhicules dont la charge utile n'excède pas cinq cents kg.

Au cas où le Roi fait usage de la possibilité offerte dans l'alinéa 2, Il fixe aussi, par dérogation aux dispositions des articles 16 et 18, un régime de licences pour les transporteurs qui exercent les activités visées à l'article 2, 1^{er} alinéa, 1° et 2°, avec des véhicules à moteur ou trains de véhicules dont la charge utile n'excède pas cinq cents kg.

[...]

Art. 14. Une entreprise satisfait à la condition de capacité financière lorsqu'elle justifie de la constitution d'un cautionnement solidaire comme prévu à l'article 7 du Règlement (CE) n° 1071/2009 en fonction du nombre de véhicules à moteur pour lesquels des copies certifiées conformes d'une licence de transport national ou communautaire ont été sollicitées ou délivrées.

Art. 15. Le Roi détermine :

- 1° la nature des cautions autorisées à constituer le cautionnement;
- 2° le modèle des attestations relatives au cautionnement;
- 3° l'affectation du cautionnement;
- 4° les règles relatives à l'appel au cautionnement;
- 5° les obligations des parties concernées en cas de prélèvement sur le cautionnement et en cas de diminution ou de résiliation du cautionnement;
- 6° les règles relatives à la libération de la caution. »

3.4. Les articles 15 et 16 attaqués de l'arrêté royal du 22 mai 2014 visent à mettre en œuvre les dispositions précitées du règlement (CE) n° 1071/2009 et de la loi du 15 juillet 2013. Ces articles 15 et 16 s'énoncent comme suit :

« Art. 15.- § 1^{er}. Le cautionnement est affecté dans sa totalité, à la garantie des dettes de l'entreprise, pour autant qu'elles soient devenues exigibles durant les périodes visées au paragraphe 2 et pour autant qu'elles résultent:

1° de la fourniture à l'entreprise des biens matériels et services suivants, pour autant qu'ils servent à l'exécution des activités visées à l'article 2, 1° et 2°, de la loi :

- a) les pneus, ainsi que les autres éléments et les accessoires obligatoires des véhicules;
- b) les réparations et entretiens des véhicules;
- c) les prestations du personnel roulant;

2° des contrats de transport, tant principaux qu'en sous-traitance, conclus par l'entreprise;

3° du non-paiement des redevances dues par l'entreprise en vertu de l'article 23 de la loi.

Le cautionnement s'étend à tous les accessoires de la dette principale et de son recouvrement.

Toutefois, le cautionnement n'est pas affecté à la garantie des dettes qui résultent de toute opération de financement, de location et de location-financement.

§ 2. Il ne peut être fait appel au cautionnement que pour autant que les

dettes soient devenues exigibles durant la période de 365 jours qui précède la date d'appel au cautionnement.

Lorsqu'un créancier intente une action en justice contre l'entreprise et en fait notification à la caution solidaire, par envoi en recommandé d'une copie de l'acte introductif d'instance, la période de 365 jours visée à l'alinéa 1^{er} est celle qui précède la date de cet envoi en recommandé.

Lorsqu'en cas de faillite de l'entreprise, un créancier introduit une déclaration de créance et en fait notification à la caution solidaire par lettre recommandée, la période de 365 jours visée à l'alinéa 1^{er} est celle qui précède la date de cette lettre recommandée.

Il ne peut toutefois jamais être fait appel au cautionnement pour des dettes:

1° qui étaient déjà exigibles avant la date à laquelle l'attestation visée à la section 1^{re} a été rédigée;

2° qui sont nées après la déclaration de faillite de l'entreprise, sauf lorsque le tribunal de commerce a autorisé la poursuite provisoire des activités commerciales du failli.

Art. 16. - § 1^{er}. Seuls peuvent faire appel au cautionnement, les titulaires des créances visées à l'article 15, à condition que les pièces visées sous 1° ou 2° soient produites par lettre recommandée adressée à la caution solidaire visée à l'article 13:

1° une décision judiciaire, même non exécutoire, prise en Belgique à charge de l'entreprise, découlant d'une procédure dont la date de l'acte introductif d'instance précède la faillite de l'entreprise;

2° la preuve de l'admission de la créance au passif de la faillite, accompagnée d'une attestation portant confirmation de la date du dépôt du dernier procès-verbal de vérification des créances; ces deux documents doivent être rédigés par le curateur ou par le tribunal de commerce.

§ 2. Sauf en cas d'application des dispositions de l'alinéa 3, les appels au cautionnement sont traités en fonction de la date du dépôt de l'envoi en recommandé adressé à la caution solidaire, la date de la poste faisant foi.

Sauf en cas d'application des dispositions de l'alinéa 3, il est procédé à un partage proportionnel entre les créanciers dont les appels au cautionnement ont été déposés à la poste à la même date si le montant du cautionnement est insuffisant.

En cas de faillite de l'entreprise et jusque trente jours après la date du dépôt du dernier procès-verbal de vérification des créances :

1° la priorité est accordée aux créanciers qui ont fait appel au cautionnement conformément au paragraphe 1^{er}, 1;

2° il est procédé à un partage proportionnel entre les créanciers qui ont fait appel au cautionnement conformément au paragraphe 1^{er}, 2°.

§ 3. La caution solidaire qui ne conteste pas un appel au cautionnement est tenue de payer le créancier dans les soixante jours qui suivent la réception de

l'appel ou, dans le cas visé au paragraphe 2, alinéa 3, 2°, dans les nonante jours qui suivent la date du dépôt du dernier procès-verbal de vérification des créances. »

Les articles 15 et 16 précités de l'arrêté royal du 22 mai 2014 constituent les articles attaqués.

Ces articles sont commentés dans le rapport au Roi comme suit :

« L'article 15 traite de l'affectation du cautionnement : il est destiné à garantir certaines dettes de l'entreprise de transport.

L'affectation du cautionnement, c'est-à-dire les dettes ou les créances pour lesquelles il peut être affecté, est limitée et nécessairement arbitraire. Elle doit, toutefois, être considérée comme complète. Le cautionnement ne peut par exemple pas être affecté pour les dettes ou les créances qui découlent de la livraison de carburant.

Ainsi, le cautionnement garantit les dettes qui découlent de la livraison d'un certain nombre de biens et services matériels qui sont considérés comme étant indispensables pour l'exécution de transport de marchandises par route ainsi que pour les parcours à vide afférents à ce transport. En ce qui concerne la fourniture des biens et services visée au § 1^{er}, 1°, a) et b), il importe peu, faute de limitations explicites, que les biens soient facturés directement par les fournisseurs ou qu'ils soient achetés au moyen d'une carte de paiement.

Des contrats de sous-traitance, dont il est question au § 1^{er}, 2°, sont souvent conclus dans la pratique, de sorte que le cautionnement puisse également servir à la protection des sous-traitants. Pour ne pas vider la protection de sa substance, on souligne que la relation entre le transporteur principal et le sous-traitant est au moins aussi importante que la relation entre le transporteur principal et le donneur d'ordre.

Lorsque le transporteur principal confie des transports à des sous-traitants, l'objectif est que ces sous-traitants puissent faire appel au cautionnement du transporteur principal, même dans l'hypothèse où ce dernier disposerait d'une licence de commissionnaire de transport.

En outre, le contrat ne peut être qualifié de contrat de travail lorsque le sous-traitant roule beaucoup et même exclusivement pour le client/transporteur principal. L'organisation économique et financière du travail est assurée par le sous-traitant, de sorte qu'il peut effectivement faire appel au cautionnement. Le sous-traitant a, en effet, le statut de transporteur professionnel de marchandises indépendant du fait qu'il doit répondre aux conditions en matière d'accès à la profession et disposer des licences nécessaires pour effectuer du transport pour

compte de tiers – c’est-à-dire pour le transporteur principal.

L’article 16 traite de la procédure pour l’appel au cautionnement et du règlement des appels.

Le cas de la faillite inclus, la règle *prior tempore, potior iure*, sera appliquée en principe aux appels au cautionnement : le premier en date est préférable en droit (§ 2, alinéa 1^{er}). Si le montant du cautionnement est insuffisant, il sera procédé à un partage proportionnel entre les créanciers dont les appels au cautionnement ont été faits à la même date (§ 2, alinéa 2).

Les créanciers qui prouvent l’existence de leur créance par une preuve de l’admission de la créance au passif de la faillite, ne pourront pas faire appel au cautionnement avant le dépôt du dernier procès-verbal de vérification des créances. De cette façon il ne sera pas porté préjudice aux créanciers dont les créances ont été admises à différentes dates. Ensuite il sera procédé à un partage proportionnel entre ces créanciers à condition qu’ils fassent valablement appel au cautionnement dans les trente jours suivant la date du dépôt de ce dernier procès-verbal. Ainsi ces créanciers disposeront du même délai raisonnable afin de faire valoir les mêmes droits sans qu’il se produise une course au cautionnement dans les premiers jours suivant le dépôt de ce dernier procès-verbal (§ 2, alinéa 3, 2^o). Cette règle est une dérogation au principe *prior tempore, potior iure*.

Les créanciers qui démontrent leur créance par une décision judiciaire – qui découle d’une procédure entamée avant la faillite – ont priorité sur les créanciers qui revendiquent la pure admission de leur créance au passif. Cette règle est une deuxième dérogation au principe *prior tempore, potior iure*. Sans cette dérogation les créanciers qui ont entamé une procédure judiciaire avant la faillite, verraient disparaître le résultat de leurs efforts à cause de la faillite survenue entre-temps. Cette priorité vaut jusqu’au moment où la période de trente jours suivant la date du dépôt du dernier procès-verbal de vérification des créances, prend fin (§ 2, alinéa 3, 1^o). Le principe *prior tempore, potior iure*, s’appliquera à nouveau intégralement pour tous les créanciers qui feront appel au cautionnement après l’expiration de cette période (§ 2, alinéa 1^{er}). »

IV. Examen de la première branche du premier moyen

Point de vue des parties

4. La première branche du premier moyen est déduite de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d’égalité qui y est consacré, ainsi que du principe de non-discrimination.

« En ce que, première branche, les articles 15, § 1^{er} et 16, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué garantissent uniquement les créances de créanciers qui fournissent à l'entreprise de transport des pneus ainsi que d'autres éléments et accessoires obligatoires des véhicules, à l'exclusion des créances de créanciers qui fournissent à l'entreprise d'autres biens matériels qui doivent également être considérés comme indispensables pour le transport par route, tels que, notamment le carburant,

[...]

Alors que, première branche, toute différence de traitement entre plusieurs catégories de personnes comparables, doit reposer sur un critère suffisamment objectif et raisonnable, en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur,

[...]

De sorte que la partie défenderesse a violé les dispositions et principes invoqués dans le moyen. »

La première branche du premier moyen est exposée comme suit :

« 1.2. En l'espèce, l'article 15 de l'arrêté attaqué garantit que certains créanciers de l'entreprise de transport peuvent faire appel au cautionnement que l'entreprise de transport doit obligatoirement constituer conformément à l'article 15 de la loi du 15 juillet 2013 pour attester qu'elle satisfait à la condition de capacité financière. En vertu de l'article 16, § 1^{er}, seuls les titulaires des créances énumérées à l'article 15 de l'arrêté attaqué peuvent toutefois faire appel au cautionnement.

L'article 15 précité énumère de manière limitative les fournisseurs qui peuvent faire appel à ce cautionnement. Seuls peuvent y faire appel les créanciers qui fournissent les biens matériels et services suivants :

'a) les pneus, ainsi que les autres éléments et les accessoires obligatoires des véhicules;

b) les réparations et entretiens des véhicules;

c) les prestations du personnel roulant;'.

Ces biens matériels et services seraient indispensables pour l'exécution du transport de marchandises et par conséquent, il est justifié de donner une certaine garantie à ces fournisseurs.

Or, d'autres acteurs économiques fournissent des biens matériels et des services qui sont tout aussi indispensables pour l'exécution du transport de marchandises, comme, par exemple, les fournisseurs de carburants. Ces biens matériels ne figurant pas dans la liste limitative de l'arrêté, leurs fournisseurs ne peuvent toutefois pas faire appel au cautionnement.

Les articles 15 et 16 de l'arrêté attaqué traitent donc différemment les fournisseurs de biens matériels qui sont pourtant dans une situation tout à fait identique ou au moins comparable.

Le rapport au Roi relatif à l'arrêté porte ce qui suit : '(...) L'affectation du cautionnement, c'est-à-dire les dettes ou les créances pour lesquelles il peut être affecté, est limitée et nécessairement arbitraire. Elle doit, toutefois, être considérée comme complète. Le cautionnement ne peut par exemple pas être affecté pour les dettes ou les créances qui découlent de la livraison de carburant.

Ainsi, le cautionnement garantit les dettes qui découlent de la livraison d'un certain nombre de biens et services matériels qui sont considérés comme étant indispensables pour l'exécution de transport de marchandises par route ainsi que pour les parcours à vide afférents à ce transport.' [...]

Aucun critère pertinent et objectif ne justifie pourquoi les fournisseurs énumérés de manière limitative dans l'arrêté peuvent effectivement faire appel au cautionnement obligatoire, alors que d'autres fournisseurs tout aussi indispensables, tels que les fournisseurs de carburant, en sont exclus. La distinction qui est opérée entre les différentes créances n'est justifiée en aucune manière.

Le 2 mai 2013, une proposition de loi a d'ailleurs été déposée, laquelle soulignait la nécessité de compléter la liste limitative de l'arrêté royal du 7 mai 2002 relatif au transport de choses par route, prédécesseur de l'arrêté attaqué, afin que pour les créances en matière de carburant, il puisse également être fait appel au cautionnement.

Alors que certains acteurs économiques sont ainsi protégés par l'obligation pour l'entreprise de transport de constituer un cautionnement, les fournisseurs de carburant ne bénéficieront d'aucune garantie en cas de faillite de leur client-entreprise de transport ou si ce dernier néglige de payer les factures pour les biens qu'ils lui fournissent. La condition de la capacité financière, imposée par le règlement (CE) 1071/2009 et la loi du 13 juillet 2013 portant exécution de ce règlement, est, en d'autres termes, complètement vidée de sa substance à l'égard de certains acteurs économiques qui se trouvent pourtant dans une situation identique ou au moins comparable à celle des fournisseurs énumérés de manière limitative à l'article 15 de l'arrêté attaqué. En limitant l'affectation du cautionnement à certains fournisseurs, alors que d'autres fournisseurs dans une situation identique ou au moins comparable, en sont exclus, l'arrêté attaqué instaure une différence injustifiée qui constitue une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution. »

5.1. Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse développe les arguments suivants en ce qui concerne la première branche du premier moyen :

« 13.

Les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas une différence de traitement entre plusieurs catégories de personnes, pour autant que celle-ci repose sur une justification objective et raisonnable. Cette justification doit s'apprécier compte tenu de la finalité et des effets de la mesure contestée ainsi que de la nature des principes en vigueur en la matière. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi que les moyens utilisés ne sont pas raisonnablement proportionnés à l'objectif visé.

L'examen de la compatibilité avec le principe d'égalité se déroule en cinq phases : 1. contrôle de la comparabilité; 2. contrôle au regard du critère téléologique; 3. contrôle au regard du critère d'objectivité; 4. contrôle au regard du critère de pertinence; et 5. contrôle au regard du critère de proportionnalité.

14.

Avant, toutefois, de contrôler les dispositions attaquées au regard de ces critères, il convient de souligner que, par ces dispositions, le Roi se contente de donner exécution à la loi relative au transport par route, de sorte que les dispositions attaquées n'opèrent aucun nouveau choix, mais ne font qu'exécuter des choix qui ont déjà été effectués dans la loi relative au transport par route.

À l'article 14 de la loi relative au transport par route, le législateur a choisi, ainsi que l'article 7.2 du règlement (CE) n° 1071/2009 le permet, d'obliger les entreprises de transport à démontrer leur capacité financière en constituant une garantie.

Il a de ce fait maintenu le système de garantie qui était déjà en vigueur sous l'ancienne loi relative au transport par route.

Les travaux préparatoires de la loi relative au transport par route ont justifié ce choix comme suit :

‘L'article 14 définit ce qu'il convient d'entendre par 'capacité financière'. En substance, cela signifie que le transporteur doit fournir la preuve d'un cautionnement.

La règle de calcul de ce cautionnement est déterminée par l'article 7 du règlement (CE) n° 1071/2009 : au moins 9 000 euros pour le premier véhicule à moteur, à majorer de 5 000 euros pour chaque véhicule à moteur supplémentaire (c.-à-d. un montant en fonction du nombre de copies certifiées conformes de la licence de transport nationale ou communautaire). Il a donc été opté pour le maintien du système du cautionnement obligatoire pour répondre à la condition de capacité financière. Le cautionnement légal a, au cours des années, atteint une notoriété grandissante auprès des créanciers bénéficiaires et est donc devenu un bon indicateur de la capacité de crédit de l'entreprise de transport'.

Les dispositions attaquées ont pour objectif de mettre en œuvre l'article 15 de la loi relative au transport par route, qui habilite le Roi à déterminer '1° la

nature des cautions autorisées à constituer le cautionnement; 2° le modèle des attestations relatives au cautionnement; 3° l'affectation du cautionnement; 4° les règles relatives à l'appel au cautionnement; 5° les obligations des parties concernées en cas de prélèvement sur le cautionnement et en cas de diminution ou de résiliation du cautionnement; 6° les règles relatives à la libération de la caution'.

Ainsi, le choix politique de n'affecter le cautionnement qu'à certaines créances et non à toutes les dettes de l'entreprise de transport a déjà été opéré par le législateur, à savoir lors de l'adoption de l'ancienne loi relative au transport par route, et non par le Roi au moyen des dispositions attaquées.

C'est ce qui ressort des travaux préparatoires relatifs à l'article 14 de l'ancienne loi relative au transport par route, qui expliquaient pourquoi le Roi était chargé de préciser les créances auxquelles le cautionnement pourra être affecté :

‘L'article 14 accorde au Roi des pouvoirs déterminés en matière de capacité financière. La possibilité de subdéléguer l'un de ces pouvoirs au ministre est prévue.

L'affectation du cautionnement a, dans le passé, souvent reçu des interprétations différentes. Sur la base du projet de loi, il est dès maintenant prévu que l'arrêté d'exécution précisera la nature des créances qui découlent de l'exercice légal de la profession de transporteur routier auxquelles le cautionnement pourra être affecté. Ceci aura pour effet d'éviter toute contestation à l'avenir'.

Le choix politique de ne rendre obligatoire le cautionnement que pour des dettes déterminées et non pour toutes les dettes est dès lors un choix qui a été opéré par le législateur et non par le Roi.

La branche du moyen est par conséquent irrecevable dès lors qu'elle critique un régime établi par la loi et fondé sur des choix opérés par le législateur.

15.

En tout état de cause, la branche du moyen n'est pas fondée puisque les dispositions attaquées résistent au contrôle à la lumière des principes d'égalité et de non-discrimination.

De prime abord, la catégorie des créanciers qui, sur la base de l'article 16, § 1^{er}, attaqué, de l'A.R. du 22 mai 2014, ne peuvent pas faire appel au cautionnement que les entreprises de transport doivent constituer conformément à [l'article] 15 de la loi relative au transport par route, comme les fournisseurs de carburant, semble comparable à la catégorie des créanciers qui, sur la base de la même disposition, sont, eux, autorisés à le faire, en particulier ceux mentionnés à l'article 15, § 1^{er}, 1^o, attaqué, de l'AR du 22 mai 2014.

Il existe cependant une justification raisonnable et proportionnée au but poursuivi en ce qui concerne la limitation du nombre de créances pour lesquelles il faut constituer le cautionnement.

16.

La différence de traitement est tout d'abord admissible car elle permet de poursuivre un but légitime.

Les dispositions attaquées ont pour objectif de donner exécution à l'article 15 de la loi relative au transport par route et, partant, de préciser les modalités de l'obligation de garantie, et ce dans le but poursuivi par la réglementation européenne et par le législateur national, qui est de veiller à ce que les entreprises de transport disposent d'une capacité financière minimale.

Cet objectif est défini comme suit dans les considérants du règlement (CE) n° 1071/2009 :

‘(10) Il est nécessaire que les entreprises de transport par route disposent d’une capacité financière minimale pour assurer leur démarrage correct et une bonne gestion. Une garantie bancaire ou une assurance en responsabilité professionnelle peuvent constituer pour les entreprises une méthode simple et présentant un bon rapport coût/efficacité d’apporter la preuve qu’elles disposent de cette capacité financière’.

L'article 7.2 du même règlement prévoit dès lors la possibilité de démontrer cette capacité financière exigée par une attestation émanant d'une banque ou d'un organisme financier, y compris des compagnies d'assurance, se portant caution pour les montants mentionnés au paragraphe 1, premier alinéa du même article, à savoir 9.000 euros lorsqu'un seul véhicule est utilisé et 5.000 euros pour chaque véhicule supplémentaire utilisé.

L'objectif des dispositions attaquées s'inscrit donc dans le cadre de ce but légal et légitime, à savoir obliger les entreprises de transport à prouver leur capacité financière minimale.

L'objectif de la condition relative à la capacité financière se situe dès lors tout à fait au niveau de la fixation des conditions que doivent remplir les entreprises de transport pour accéder à la profession et pour l'exercer.

Les dispositions attaquées devront également être contrôlées au regard de cet objectif.

L'exigence légale de constituer une caution vise donc exclusivement à vérifier si l'entreprise de transport dispose de la capacité financière suffisante pour pouvoir offrir une certaine garantie au marché du transport par route.

17.

Par ailleurs, le législateur européen, et, partant, le législateur national et le Roi en adoptant les dispositions attaquées, n'ont nullement eu l'intention de mettre en place un système de cautionnement afin de couvrir l'insolvabilité d'entreprises de transport en faveur des créanciers de ces entreprises.

La Cour de justice a déjà exprimé ce point de vue en réponse à une question préjudicielle posée par le tribunal de commerce de Bruxelles à propos d'un texte antérieur au règlement (CE) n° 1071/2009 :

‘15 Il résulte des termes mêmes de cette disposition qu'elle laisse à chaque État

membre une large marge d'appréciation quant aux modalités du régime de preuve de la capacité financière des transporteurs. En particulier, elle n'impose pas la mise en place d'un système de caution pour faire face au risque d'insolvabilité de l'entreprise de transport. Dans ces conditions, elle ne saurait être interprétée en ce sens qu'elle détermine les catégories des créances qui doivent être garanties par la caution, lorsqu'un État membre choisit de mettre en place un tel système'.

Lors de la préparation du règlement (CE) n° 1071/2009, le Comité économique et social européen l'a formulé récemment en ces termes :

‘4.13 En tout état de cause, l'exigence de capacité financière vise à ce que les entreprises autorisées à exercer leur activité offrent une certaine garantie au marché, mais elle ne prétend pas assurer une couverture aux fournisseurs et aux créanciers, ce qui dénaturerait la notion de risque inhérente à l'activité de tout entrepreneur’.

Le système de cautionnement se veut par conséquent ‘un bon indicateur de la capacité de crédit de l'entreprise de transport’ comme preuve de sa capacité financière requise, et dès lors ‘ne prétend pas assurer une couverture aux fournisseurs et aux créanciers’.

À la lumière de cet objectif, il n'est pas manifestement déraisonnable d'exiger des entreprises de transport que le cautionnement demandé couvre non pas toutes mais uniquement certaines de leurs créances, comme il apparaîtra ci-après.

En effet, le but de l'exigence du cautionnement n'est pas d'instaurer un système de couverture contre l'insolvabilité de l'entreprise de transport ou ‘de protéger les créanciers des entreprises de transport’, comme les parties requérantes le soutiennent à tort, mais bien de proposer un critère pour mesurer la capacité financière de l'entreprise.

Dans tous les cas, la mesure poursuit par conséquent un but légitime.

18.

Le critère de différenciation satisfait également au critère d'objectivité.

La distinction opérée présente un caractère objectif et repose sur une constatation de fait, qui ne dépend d'aucune appréciation personnelle.

L'article 15, § 1^{er}, attaqué, de l'AR du 22 mai 2014 définit en effet avec précision les dettes que la garantie doit couvrir au minimum à hauteur des montants mentionnés à l'article 7.1 du règlement (CE) n° 1071/2009.

19.

La distinction ainsi opérée est également pertinente en ce sens qu'elle est adéquate et appropriée à l'égard du but poursuivi.

Elle permet en effet de contrôler la capacité financière des entreprises de transport, ceci étant l'objectif du règlement (CE) n° 1071/2009 et de la loi relative au transport par route.

Le fait qu'il soit en outre uniquement demandé à l'entreprise de transport de

présenter une garantie à hauteur des montants mentionnés à l'article 7.1 du règlement (CE) n° 1071/2009 pour certaines dettes et non pour toutes les dettes est également pertinent et approprié à la lumière du but poursuivi.

Il a été démontré ci-dessus que l'exigence de la garantie n'a pas pour objectif d'instaurer une garantie contre l'insolvabilité en faveur des créanciers d'entreprises de transport, mais bien de créer un critère ou un indicateur de la capacité financière, ainsi que l'impose le règlement (CE) n° 1071/2009.

Dès lors, lorsque le Roi a effectué, à l'article 15, § 1^{er}, attaqué, de l'A.R. du 22 mai 2014, une sélection des dettes de l'entreprise de transport que la garantie doit couvrir au minimum, comme il en a été chargé par l'article 15 de la loi relative au transport par route, cette sélection repose sur un choix politique dont l'appréciation ressort de la compétence exclusive de l'autorité.

L'extrait du rapport au Roi relatif à cette disposition, cité par les parties requérantes, doit également être lu dans ce sens :

‘L'article 15 traite de l'affectation du cautionnement : il est destiné à garantir certaines dettes de l'entreprise de transport.

L'affectation du cautionnement, c'est-à-dire les dettes ou les créances pour lesquelles il peut être affecté, est limitée et nécessairement arbitraire. Elle doit, toutefois, être considérée comme complète. Le cautionnement ne peut par exemple pas être affecté pour les dettes ou les créances qui découlent de la livraison de carburant’.

Par conséquent, lorsque, dans ce rapport, les termes ‘limitée’ et ‘arbitraire’ sont utilisés, on entend par là que l'intention n'est pas de demander à l'entreprise de transport de couvrir toutes leurs dettes par la garantie, mais, comme l'article 15 de la loi relative au transport par route le demande, d'effectuer parmi ces dettes une sélection qui est considérée comme représentative et comme étant un bon indicateur de la capacité financière de l'entreprise.

Si l'entreprise de transport parvient à obtenir d'une banque ou d'un organisme financier une garantie pour ces dettes minimales, elle est réputée disposer de la capacité financière nécessaire.

Il convient en outre de souligner que la distinction opérée est adéquate et pertinente pour démontrer la capacité financière de l'entreprise de transport, et ce contrairement au système existant précédemment (lire : avant l'entrée en vigueur de l'A.R. du 7 mai 2002 relatif au transport de choses par route), source d'importants problèmes d'interprétation et d'application, comme en témoignent la jurisprudence et la doctrine.

La limitation des dettes qui doivent en tout état de cause être couvertes par le cautionnement a, comme il a été dit, été justifiée comme suit par le législateur lors de l'adoption de l'ancienne loi relative au transport par route:

‘L'affectation du cautionnement a, dans le passé, souvent reçu des interprétations différentes. Sur la base du projet de loi, il est dès maintenant prévu que l'arrêté d'exécution précisera la nature des créances qui découlent de

l'exercice légal de la profession de transporteur routier auxquelles le cautionnement pourra être affecté. Ceci aura pour effet d'éviter toute contestation à l'avenir'.

Le rapport au Roi accompagnant l'A.R. du 7 mai 2002 formulait la justification en ces termes :

‘L'affectation du cautionnement a, dans le passé, souvent reçu des interprétations différentes. En précisant la nature des créances auxquelles le cautionnement pourra être affecté, le présent projet vise à éviter toute contestation à l'avenir’.

L'énumération claire, dans une liste complète et restrictive, des dettes découlant de biens et de services qui doivent être couvertes par la garantie évite par conséquent d'autres problèmes d'interprétation.

La distinction opérée est dès lors pertinente et adéquate à la lumière de l'objectif visé.

20.

Enfin, les moyens utilisés, à savoir la distinction opérée dans les dispositions attaquées entre les différentes dettes de l'entreprise de transport, exigeant que les unes (lire : celles qui sont énumérées à l'article 15, § 1^{er}, de l'A.R. du 22 mai 2014) soient obligatoirement couvertes par la garantie et les autres (lire : par exemple, celles des parties requérantes 2 à 5) pas, sont parfaitement proportionnés par rapport à l'objectif poursuivi.

Pour apprécier la proportionnalité, il est surtout tenu compte des effets de la mesure. Si aucun droit fondamental n'est en cause, comme tel est le cas en l'espèce, la proportionnalité est appréciée à l'aide du ‘contrôle marginal’. Lors de ce contrôle, votre Conseil peut uniquement vérifier si la mesure prise est ‘manifestement’ disproportionnée ou non par rapport à l'objectif poursuivi. Votre Conseil ne peut effectivement pas décider à la place du législateur ou de l'administration. Des différences de traitement résultant de choix politiques ne peuvent qu'être censurées si ces choix sont manifestement déraisonnables.

21.

Lors de l'élaboration des dispositions attaquées, leurs effets ont bien été considérés.

En particulier, il a bien été tenu compte des effets de la limitation des dettes qui doivent être couvertes par le régime de garantie, empêchant les détenteurs d'autres créances, tels que les parties requérantes, d'y recourir.

Concrètement, même la possibilité de répondre aux plaintes d'autres créanciers, tels que les parties requérantes, en étendant le champ d'application du cautionnement obligatoire a été examinée.

Après examen et mise en balance de tous les intérêts, il a été jugé que cette possibilité ne serait pas opportune et le choix politique a été fait de conserver intégralement la limitation contenue dans l'A.R. du 7 mai 2002.

22.

Le résultat de cette mise en balance des intérêts a été exprimé en ces termes préalablement à l'adoption de l'A.R. du 22 mai 2014, dans un courrier du 8 février 2013 adressé par l'ancien Secrétaire d'État compétent à la première partie requérante :

‘Nous avons bien reçu votre lettre du 15 mai. Avant toute chose, permettez-moi de m'excuser pour la réaction tardive à ce courrier.

Faisant suite à cette lettre, mon administration a examiné la possibilité d'étendre le champ d'application du cautionnement obligatoire des entrepreneurs du transport de marchandises par route aux créances des fournisseurs de combustibles.

Ce cautionnement obligatoire (9.000 EUR pour le premier véhicule, majoré de 5.000 EUR par véhicule supplémentaire) a pour objectif premier de servir de critère pour mesurer la capacité financière de l'entreprise de transport, qui est l'une des conditions de base pour pouvoir accéder à l'exercice de cette profession. Notre pays se conforme ainsi aux normes imposées par l'Europe pour accéder à la profession de transporteur.

Sur ce plan, la réglementation belge est relativement unique en Europe, les autres États membres n'imposant pas de cautionnement pour se conformer à l'exigence de capacité financière, mais prévoyant uniquement une exigence de capital.

Après plusieurs expériences négatives dues à un champ d'application trop vaste (pour toutes les créances résultant d'activités de transport liées à une autorisation), la portée du cautionnement a été fixée de manière limitative en 2002 et sert depuis de garantie contre les créances impayées découlant :

- de la fourniture de pneus et autres éléments et accessoires obligatoires des véhicules;
- des réparations et entretiens des véhicules;
- des prestations du personnel roulant;
- des contrats de transport;
- de la délivrance des autorisations de transport (redevances).

Ce champ d'application concret a vu le jour à l'issue de négociations extrêmement difficiles avec le secteur financier, dont la collaboration est nécessaire pour maintenir le système et renforcer les garanties à un coût abordable pour les entreprises de transport. Depuis, le cautionnement est devenu un indicateur fiable de la capacité financière des entreprises de transport.

Le bon fonctionnement du système a cependant été mis à rude épreuve par la crise financière de 2008-2009. Lorsque les entreprises de transport dont les finances étaient saines menacèrent elles aussi de devenir les victimes de la politique de prudence soudainement instaurée au sein du secteur financier, l'autorité a proposé une solution temporaire afin de sauver le système. C'est

ainsi que, depuis le 29 décembre 2009, il est permis de déposer le montant du cautionnement requis après de la Caisse des dépôts et consignations. Nous ne sommes donc plus dépendants de la décision d'un organisme financier. Depuis, des centaines d'entreprises de transport ont choisi – souvent contraintes – cette solution. Il s'agit d'une mesure de crise qui est toujours en vigueur.

La crise financière a ensuite débouché sur une crise économique qui a touché de plein fouet le secteur du transport par route en Belgique et qui a encore été renforcée par la concurrence impitoyable des pays à bas salaires. Les indicateurs du transport belge par route sont particulièrement mauvais en ce moment : nombre élevé de faillites, indice des coûts croissant, délocalisation d'entreprises, parc automobile en diminution.

Bien que je sois parfaitement conscient des problèmes des négociants en combustibles, vous comprendrez que la situation économique actuelle ne permet pas de plaider en faveur d'une extension du champ d'application du cautionnement obligatoire auprès du secteur financier. Ce scénario risquerait en effet d'entraîner un nouveau durcissement des conditions pour obtenir un cautionnement, voire d'inciter le secteur financier à se retirer totalement du système. Dans ce cas, le secteur du transport se rabattrait sur l'exigence de capital (plus simple) pour démontrer la capacité financière, ce qui servirait encore moins l'intérêt des sous-traitants.

En raison de ce qui précède, j'estime que, dans l'intérêt des deux secteurs concernés, mieux vaudrait rechercher d'autres solutions afin de minimiser les risques de défaut de paiement liés aux fournitures de combustibles'.

23.

Il ressort de ces considérations qu'il n'était pas manifestement déraisonnable, dans le contexte économique et financier difficile actuel, de maintenir intégralement le système de garantie de 2002, y compris la possibilité de cautionnement en espèces auprès de la Caisse des dépôts et consignations, introduite en 2009 consécutivement à la crise financière.

En effet, l'extension de la garantie à d'autres dettes des sociétés de transport en rendraient le coût impayable pour nombre d'entre elles ou entraînerait le retrait potentiel du secteur financier du système, ce qui ne serait dans l'intérêt de personne, et ce alors que personne ne conteste que le système actuel est un indicateur bon et fiable de la capacité financière des entreprises de transport.

Le but que les parties requérantes poursuivent en demandant l'annulation de la disposition attaquée, à savoir faire disparaître la limitation des dettes couvertes par le cautionnement, aurait pour effet que le cautionnement pourrait être affecté à toutes les créances, ce qui rendrait toutefois le système de cautionnement impayable pour le secteur du transport et pourrait favoriser le système alternatif de garanties en capital, prévu par l'article 7.1 du règlement (CE) n° 1071/2009, où personne, pas même les parties requérantes, ne bénéficierait d'un cautionnement.

Il en résulte qu'il existe bien actuellement une justification, qui n'est pas manifestement déraisonnable, au maintien du système instauré en 2002 et à la différence de traitement entre les créanciers de l'entreprise de transport.

24.

Dès lors, aucun préjudice grave manifestement disproportionné n'est davantage causé aux détenteurs d'autres créances que celles énumérées à l'article 15, § 1^{er}, de l'AR du 22 mai 2014, comme les parties requérantes.

Tout d'abord, rien ne les empêche de demander instamment à leurs clients des garanties pour couvrir les créances, comme celles qui sont identiques ou similaires à celles prévues dans le régime de garantie contesté, ou comme le paiement en liquide.

Force est de constater à cet égard que les parties requérantes dramatisent assurément les effets potentiels des mesures attaquées en ce sens qu'elles « risquent d'être entraînées dans la faillite de leurs clients-entreprises de transport »; elles ne produisent cependant aucune pièce accréditant cette affirmation.

Les dispositions attaquées n'ont par conséquent aucun effet manifestement disproportionné pour les parties requérantes.

Dans ces circonstances, il n'était pas manifestement déraisonnable de maintenir le système existant de 2002, compte tenu des intérêts combinés du secteur du transport, des créanciers, du secteur financier et de l'économie en général, pour laquelle le secteur du transport revêt une importance capitale.

25.

En conséquence, la première branche du moyen est par conséquent au moins non fondée ».

5.2. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse relève en ce qui concerne le premier moyen :

« Comme il a été exposé ci-dessus, l'A.R. attaqué a en grande partie reproduit le contenu de l'A.R. du 7 mai 2002, en ce qui concerne l'affectation du cautionnement.

Le choix de ne pas couvrir par le cautionnement les livraisons de combustibles date déjà de cet A.R. du 7 mai 2002.

Il ressort clairement des documents qui se trouvent dans le dossier préparatoire à cet A.R. qu'un choix doit être opéré parmi les différents créanciers potentiels d'entreprises de transport.

Il n'a donc jamais été question d'arbitraire dans le choix concernant l'affectation du combustible.

Durant les années nonante, les incertitudes au sujet du champ d'application de l'art. 382 de l'A.R. du 5 septembre 1978 fixant les conditions d'accès à la

profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux (*M.B.*, 19 octobre 1978) ont donné lieu à de nombreux litiges devant les cours et tribunaux.

Afin de garantir la sécurité juridique, la décision a donc été prise en 2002 d'énumérer de manière limitative les créances couvertes par le cautionnement. Pour garantir la faisabilité du système, des choix clairs ont été opérés pour s'assurer du maintien du concours des institutions financières et des compagnies d'assurance (voir, à ce sujet, la lettre du 22 octobre 1993 de l'Association belge des banques).

Ces choix reposent sur des motifs objectifs et constituent des choix de politique.

Contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, rejointes en cela par M. le Premier auditeur, il existe bel et bien des motifs justifiant d'exclure de la liste des créanciers susceptibles de prétendre au cautionnement, les négociants en combustibles, notamment : il s'agit de créanciers moins vulnérables que ceux qui ont, eux, la faculté de prétendre au cautionnement (voir les pièces nos. 6 et 7 du dossier administratif) ».

Appréciation

6.1. Selon la partie défenderesse, le but des dispositions attaquées est de pourvoir à l'exécution de l'article 15, 3°, de la loi précitée du 15 juillet 2013 confiant au Roi le soin de déterminer « l'affectation du cautionnement ». À cet égard, le choix stratégique d'affecter le cautionnement uniquement à certaines créances bien définies et non à l'ensemble des dettes de l'entreprise de transport aurait déjà été opéré par le législateur et non par le Roi au moyen des dispositions attaquées. Partant, la première branche du premier moyen est irrecevable en ce qu'elle critique des règles qui ont été fixées par la loi et qui se fondent sur des choix que le législateur a faits.

6.2. L'article 15, 3°, de la loi précitée du 15 juillet 2013 confie au Roi le soin de déterminer « l'affectation du cautionnement ». Ainsi, c'est le Roi et non le législateur qui a arrêté la liste de ces biens et services et qui a, dans ce cadre, opéré une distinction entre les biens et les services auxquels le cautionnement peut être affecté par les créanciers. La différence de traitement critiquée entre les

catégories de créanciers, découle dès lors des dispositions pertinentes de l'arrêté royal précité du 22 mai 2014 et non de la loi du 15 juillet 2013.

6.3. L'exception n'est pas fondée.

7.1. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité qui y est inscrit ainsi que du principe de non-discrimination.

7.2.1. Les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, pour autant que celle-ci repose sur une justification objective et raisonnable. Cette justification doit s'apprécier compte tenu de la finalité et des effets de la mesure contestée ainsi que de la nature des principes en vigueur en la matière. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi que les moyens utilisés ne sont pas raisonnablement proportionnés à l'objectif visé.

7.2.2. L'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 mai 2014 énumère les créanciers des entreprises de transport susceptibles de prétendre au cautionnement. Ce cautionnement doit être constitué par les entreprises de transport en vertu de la loi du 15 juillet 2013 afin de prouver leur capacité financière. En outre, conformément à l'article 16, § 1^{er}, de cet arrêté royal, seuls peuvent faire appel à ce cautionnement les créanciers qui sont titulaires d'une créance.

Aux termes de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 mai 2014, le cautionnement peut uniquement être affecté aux conditions prévues dans cet arrêté, pour la fourniture à l'entreprise de transport des biens matériels et services suivants, pour autant qu'ils servent à l'exécution des activités visées à l'article 2, 1^o et 2^o, de la loi du 15 juillet 2013 :

« a) les pneus, ainsi que les autres éléments et les accessoires obligatoires des véhicules;

- b) les réparations et entretiens des véhicules;
- c) les prestations du personnel roulant ».

Le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 22 mai 2014 énonce à ce sujet qu' « [a]insi, le cautionnement garantit les dettes qui découlent de la livraison d'un certain nombre de biens et services matériels qui sont considérés comme étant indispensables pour l'exécution de transport de marchandises par route ainsi que pour les parcours à vide afférents à ce transport ».

On peut difficilement nier qu'il existe encore d'autres fournisseurs de biens et services matériels qui fournissent des biens et délivrent des services qui sont tout aussi « indispensables pour l'exécution de transport de marchandises par route », comme par exemple les fournisseurs de combustibles. En effet, on peut difficilement soutenir que la circulation des marchandises est possible sans carburant.

On peut dès lors constater que les parties requérantes, comme fournisseurs de combustibles, constituent une catégorie de personnes comparables aux fournisseurs visés à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, a) et b), de l'arrêté royal du 22 mai 2014.

7.2.3.1. Selon la partie défenderesse, le système de cautionnement a pour but d'être « un bon indicateur de la capacité de crédit de l'entreprise de transport comme preuve de sa capacité financière requise, et dès lors ne prétend pas assurer une couverture aux fournisseurs et aux créanciers ». À la lumière de cet objectif, il n'est selon elle pas « manifestement déraisonnable » que le cautionnement demandé couvre non pas toutes mais uniquement certaines de ses créances.

La distinction opérée entre les fournisseurs visés à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 mai 2014 et les autres fournisseurs, présente, selon la partie défenderesse, de surcroît un caractère objectif et se fonde sur une constatation factuelle qui ne dépend pas d'une

quelconque appréciation personnelle, dès lors que l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, attaqué, définit rigoureusement les dettes que doit au minimum couvrir la garantie à hauteur des montants inscrits à l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1071/2009. En outre, la distinction opérée est également pertinente en ce sens qu'elle est adéquate et judicieuse au regard du but poursuivi en ce qu'elle permet de vérifier la capacité financière de l'entreprise de transport, ce qui est le but du règlement (CE) n° 1071/2009 et de la loi précitée du 15 juillet 2013. Elle indique qu'une garantie est uniquement demandée pour certaines dettes bien définies et non pour l'ensemble des dettes, ce qui est pertinent et adéquat au regard du but poursuivi.

7.2.3.2.1. Ainsi que le relèvent à juste titre les parties requérantes, le fait qu'en vertu de la réglementation européenne, la condition relative à la capacité financière vise à garantir que les entreprises de transport disposent de moyens suffisants pour accéder à la profession et l'exercer, ne change rien au constat que des catégories comparables sont traitées de manière totalement différente sur la base de la réglementation mise en place par la partie défenderesse. Le but poursuivi, à savoir obtenir une indication de la situation financière des entreprises de transport, ne justifie, ni ne motive la différence de traitement entre ces catégories, en l'occurrence l'exclusion de certains créanciers d'un mécanisme auquel d'autres créanciers comparables peuvent eux prétendre. Comme l'indique d'ailleurs explicitement le rapport au Roi, l'affectation du cautionnement, c'est-à-dire les dettes ou les créances pour lesquelles il peut être affecté, est nécessairement arbitraire.

Le fait que le but de la condition de la capacité financière viserait uniquement à avoir une idée de la capacité de crédit de l'entreprise concernée, ne justifie pas d'instaurer purement et simplement un système excluant d'importants fournisseurs de biens et de services actifs dans le secteur, à l'instar des parties requérantes. Les biens et services matériels qu'ils fournissent ou effectuent, sont tout aussi indispensables dans le secteur concerné. Il n'existe aucune différence objective entre les catégories de biens et de services visés à l'article 15, § 1^{er}, alinéa

1^{er}, a) et b), de l'arrêté royal du 22 mai 2014 et ceux fournis ou effectués par les parties requérantes.

7.2.3.2.2. Le fait que pour mieux garantir la sécurité juridique, il ait été décidé autrefois par l'arrêté royal du 7 mai 2002 et une nouvelle fois par les dispositions présentement attaquées de l'arrêté royal du 22 mai 2014, d'énumérer de manière limitative les créances couvertes par le cautionnement afin de garantir la faisabilité du système, de manière à s'assurer du maintien du concours des institutions financières et des compagnies d'assurance – comme tente de le démontrer la partie défenderesse à la lumière du dossier administratif – ne saurait raisonnablement justifier cette différence de traitement.

7.2.3.2.3. Le fait que les fournisseurs de combustibles ne sont pas à considérer comme des créanciers vulnérables, vu qu'ils connaissent bien les garanties de paiement de leurs clients et qu'ils sont à même de les évaluer correctement et d'en assurer le suivi – ainsi que le prétend la partie défenderesse – ne saurait non plus justifier qu'ils soient exclus de la liste des créanciers susceptibles de faire appel au cautionnement. Ainsi que l'observent à juste titre les parties requérantes, ceci est une appréciation purement subjective que la partie défenderesse n'étaie pas suffisamment. Les raisons pour lesquelles les fournisseurs visés à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, a) et b), de l'arrêté royal du 22 mai 2014 seraient des créanciers plus vulnérables, ne sont elles pas non plus démontrées.

7.3. Il résulte de ce qui précède que la première branche du premier moyen est fondée.

V. Étendue de l'annulation

8. Dans leur requête introductive, les parties requérantes demandent l'annulation des articles 15 et 16 de l'arrêté royal du 22 mai 2014. Elles persistent dans leur dernier mémoire.

Le rapport de l'auditorat considère cependant qu'une annulation de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté attaqué suffit.

Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse se rallie explicitement à ce point de vue.

À l'audience, les parties requérantes déclarent s'en remettre à la sagesse du Conseil d'État quant à l'étendue de l'annulation devant, le cas échéant, être prononcée.

Dans ces circonstances, le Conseil d'État n'aperçoit pas de motif justifiant un autre point de vue. En outre, le Conseil d'État déduit des déclarations des parties requérantes à l'audience qu'elles ne réclament pas un examen de leurs autres griefs en vue d'une annulation éventuellement plus étendue.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État annule l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 22 mai 2014 'relatif au transport de marchandises par route'.

2. Le Conseil d'État rejette le recours pour le surplus.

3. Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

4. Les dépens du recours en annulation, liquidés à la somme de 1000 euros pour les droits de rôle, et une indemnité de procédure de 700 euros due aux parties requérantes, à concurrence d'un cinquième pour chacune, sont mis à la charge de la partie défenderesse,.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, à l'audience publique du 11 juillet 2016, par le Conseil d'État, IXe chambre, composée de :

Geert Van Haegendoren,
Bruno Seutin,
Bert Thys,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,

assisté de

Le greffier

Le président

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT À L'ARTICLE 63,
ALINEA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT,
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973