

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.854 du 17 février 2023

A. 235.729/XV-4985

En cause : **FRATERNE KABILIGI**,
ayant élu domicile chez
M^e Julien TONDREAU, avocat,
avenue de Sumatra 41
1180 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Frederic DE MUYNCK, avocat,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 18 février 2022, Kabiligi Fraterne demande l'annulation de « la note d'information de Bruxelles Mobilité relative à l'ordonnance du 10 décembre 2021 ».

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au Moniteur belge du 27 avril 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 février 2023.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Lionel Peeters, *loco* M^e Julien Tondreau, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Frédéric De Muynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

III. Faits

1. Le 25 novembre 2021, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale trouve un accord sur la réforme du secteur des services de transport rémunéré de personnes, tel qu'organisé par l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (Proposition d'ordonnance insérant un régime dérogatoire transitoire dans l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voiture avec chauffeur, *Développements, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, A-472/1, p.1*).

2. Le 10 décembre 2021, est promulguée l'ordonnance insérant un régime dérogatoire transitoire dans l'ordonnance du 27 avril 1995, précitée.

L'article 34*bis* de l'ordonnance du 27 avril 1995, tel qu'inséré par l'ordonnance du 10 décembre 2021, précitée, dispose comme suit :

« Le régime dérogatoire transitoire prévu au présent chapitre est mis en place exclusivement pour les chauffeurs qui répondent à l'ensemble des conditions suivantes :

1° être titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 ou travailler pour le titulaire d'une telle autorisation, dans le cadre d'un contrat de travail ou de collaboration indépendante, en qualité de chauffeur ;

2° travailler à titre principal, pour l'exploitant-chauffeur, ou au minimum vingt heures par semaine, pour le chauffeur non exploitant, comme chauffeur du véhicule ou de l'un des véhicules identifiés dans l'autorisation visée au 1° ».

Par l'arrêt n° 98/2022 du 14 juillet 2022, la Cour constitutionnelle annule les mots « délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 » jusqu'alors repris à l'article 34*bis*, précité.

Le régime dérogatoire transitoire mis en place par cet article 34*bis* offre ainsi la possibilité aux chauffeurs de « location de véhicule avec chauffeur » (LVC) de prêter des services de taxis aux conditions prévues par les nouveaux articles 34*quater* et 34*quinquies* de l'ordonnance précitée.

3. Par un courriel du 22 décembre 2021, le service public régional bruxellois (SPRB) Bruxelles Mobilité – Développement urbain, communique aux acteurs du secteur de LVC une note d'information relative à l'ordonnance du 10 décembre 2021, précitée.

Cette note d'information est rédigée comme suit :

« 1. En vertu de l'ordonnance du 10 décembre 2021 “insérant un régime dérogatoire transitoire dans l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur”, certains chauffeurs prestant des services de location de voitures avec chauffeur (LVC) sont temporairement autorisés à prêter également des services de taxis, dans certaines limites. Les conditions permettant de bénéficier de ce régime transitoire sont listées ci-dessous.

Les chauffeurs concernés doivent :

1° Travailler dans le cadre d'une autorisation d'exploiter un service de LVC :

- délivrée par la Région de Bruxelles-Capitale,
- sur la base d'une demande d'autorisation adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 ;

2° Travailler principalement comme chauffeur, c'est-à-dire :

- S'ils sont le titulaire de l'autorisation d'exploiter : travailler à titre principal comme chauffeur d'un véhicule identifié dans leur autorisation LVC ;
- S'ils travaillent comme chauffeur pour une (ou plusieurs) autre(s) personne(s) qui est (sont) titulaire(s) d'une autorisation d'exploiter : travailler au moins 20 heures de prestation par semaine.

En cas de contrôle, c'est au chauffeur de prouver qu'il respecte ces conditions, ce qu'il peut faire au moyen de tout document ou élément probant (contrat de travail, contrat de collaboration indépendante, documents fiscaux, données disponibles sur une plateforme de réservation, relevé d'appels téléphoniques, etc.).

Les conditions de prestation de services de taxis sont les suivantes□ :

1° Le service doit obligatoirement avoir été réservé via une plateforme électronique□ ;

2° Il est interdit :

- De stationner sur un emplacement réservé aux taxis ;
- D'utiliser le mot "taxi" et tout ce qui peut évoquer ce mot, ainsi que d'équiper le véhicule de dispositifs – de quelque nature que ce soit – pouvant prêter à confusion avec la livrée réglementaire des véhicules de taxis.

2. Par ailleurs, à la suite de plusieurs décisions de justice ayant qualifié les courses dispatchées par les plateformes de réservation de courses relevant des services de taxis, il est opportun de rappeler le cadre juridique dans lequel les exploitants des services de taxis / IBPV flamands et taxis wallons, ainsi que les exploitants de services de VVB flamands ou LVC wallons peuvent exploiter leur service sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les exploitants de services de taxis / IBPV flamands et taxis wallons doivent se conformer à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de 2012. Ainsi, les exploitants de services de taxis valablement autorisés par la Région flamande / wallonne peuvent, sous le couvert de leur autorisation :

- 1) Poursuivre une course entamée sur le territoire flamand ou wallon et déposer un client sur le territoire bruxellois ;
- 2) Effectuer une course dont le point de départ se trouve sur le territoire bruxellois, à la double condition que cette course ait fait l'objet d'une réservation préalable et que le véhicule se rende au point de départ de la course en venant de l'extérieur de la Région bruxelloise.

Toute autre course ayant son point de départ et/ou son point d'arrivée en Région bruxelloise nécessite une autorisation d'exploiter un service de taxis délivrée par la Région de Bruxelles-Capitale.

Le véhicule de taxi flamand ou wallon ne disposant pas d'une autorisation d'exploiter un service de taxis de la Région de Bruxelles-Capitale devra systématiquement quitter le territoire Bruxellois après avoir réalisé une course visée au point 1 ou 2.

Les contrevenants s'exposent aux poursuites pénales visées à l'article 35, § 1^{er}, de l'ordonnance du 27 avril 1995 et risquent jusqu'à 3 mois de prison et 80.000 euros d'amende.

Le véhicule ayant servi à commettre l'infraction pourra être saisi lors du contrôle et *in fine* confisqué par le Tribunal.

En ce qui concerne les exploitants de services de VVB flamands et LVC wallons, seules les autorisations exploitées conformément à la réglementation flamande ou wallonne sont reconnues.

Les exploitants VVB/LIMO qui prestent un service de taxis sous le couvert de leur autorisation s'exposent aux poursuites pénales visées à l'article 35, §1^{er}, de l'ordonnance du 27 avril 1995 et risquent jusqu'à 3 mois de prison et 80.000 euros d'amende.

Le véhicule ayant servi à commettre l'infraction pourra être saisi lors du contrôle et *in fine* confisqué par le Tribunal.

3. En ce qui concerne les plateformes de réservation, le fait de dispatcher des courses de taxis aux exploitants ne disposant pas de l'autorisation requise pour effectuer ces courses est constitutif d'actes contraires aux pratiques honnêtes du marché ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Celui-ci fait l'objet d'un second recours, enrôlé sous le n° A.235.685/XV-4978.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

1. Le requérant soutient que l'acte attaqué, s'il se présente comme une note exposant le contenu de l'ordonnance du 10 décembre 2021, constitue un acte à portée réglementaire en ce qu'il répond aux trois conditions requises dégagées par la jurisprudence.

2. Il estime, tout d'abord, que l'acte attaqué ajoute une condition à remplir pour pouvoir bénéficier du régime dérogatoire transitoire, qui ne figure pas dans l'ordonnance du 10 décembre 2021, en exigeant que l'autorisation d'exploiter un service de LVC ait été délivrée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il relève que l'ordonnance du 10 décembre 2021 indique uniquement, dans son article 2, qui insère le nouvel article 34*bis*, que les chauffeurs doivent disposer d'une autorisation d'exploiter un service de LVC qui doit avoir été demandée au plus tard le 15 janvier 2021, sans restreindre le bénéfice de ce régime aux seuls chauffeurs dotés d'une autorisation bruxelloise.

Il affirme que les travaux préparatoires de cette ordonnance, dont il reproduit divers extraits, indiquent sans équivoque que l'intention du législateur est d'étendre le bénéfice de ce régime dérogatoire à l'ensemble des chauffeurs de LVC

exploitant leurs services à Bruxelles, peu importe la Région leur ayant délivré l'autorisation d'exploiter un service de LVC.

Il en déduit que l'acte attaqué ajoute une condition qui n'existe pas dans l'ordonnance du 10 décembre 2021 et qui va à l'encontre de la volonté du législateur.

3. Il est d'avis que les deuxième et troisième conditions permettant d'établir l'existence d'un acte à portée réglementaire sont également remplies. Il considère qu'il est manifeste que Bruxelles Mobilité a l'intention de rendre la nouvelle condition obligatoire et entend mettre en œuvre les moyens pour contraindre les chauffeurs à la respecter. Il constate, en effet, que cette autorité indique dans la note d'information que des contrôles seront effectués et que les exploitants de LVC dotés d'une autorisation wallonne (ou flamande) (« les exploitants VVB/LIMO ») qui tenteraient de se prévaloir du régime dérogatoire transitoire en prestant des services de taxis pourront voir leur véhicule saisi lors de ces contrôles et s'exposent aux poursuites pénales visées à l'article 35, § 1^{er}, de l'ordonnance du 27 avril 1995. Il affirme que Bruxelles Mobilité a d'ailleurs mis ces moyens de contrainte en œuvre en effectuant des contrôles et en saisissant plusieurs véhicules conduits par des chauffeurs disposant d'une autorisation d'exploiter un service de LVC flamande et wallonne. Il expose que la fréquence de ces contrôles et le nombre de saisies devraient augmenter à très court terme, dès lors que les forces de police suivent actuellement des formations afin de prêter main-forte aux agents de Bruxelles Mobilité.

4. Il conclut que l'acte attaqué constitue bien un acte de portée réglementaire qui peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, en sorte que le recours est recevable.

B. Le mémoire en réponse

1. La partie adverse soutient que l'acte attaqué attire l'attention des intéressés sur les conditions auxquelles certains chauffeurs de LVC peuvent bénéficier du régime dérogatoire transitoire que l'ordonnance du 10 décembre 2021 insère dans l'ordonnance du 27 avril 1995, précitée.

2. Elle relève que si l'acte attaqué précise que les chauffeurs concernés doivent travailler dans le cadre d'une autorisation d'exploiter un service de LVC délivrée par la Région de Bruxelles-Capitale, c'est pour se référer à l'article 34^{bis} de l'ordonnance du 27 avril 1995, inséré par l'ordonnance du 10 décembre 2021. Elle

se réfère également à la définition de l'« administration » prévue à l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2007 relatif aux services de taxi et aux services de location de voitures avec chauffeur.

Elle est d'avis que les termes utilisés dans les dispositions que l'ordonnance du 10 décembre 2021 insère dans l'ordonnance de 1995 doivent être interprétés conformément au prescrit de cette dernière ordonnance et de son arrêté d'exécution du 29 mars 2007. Elle en déduit que l'acte attaqué, en indiquant que seuls les chauffeurs de LVC détenteurs d'une autorisation délivrée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent bénéficier du régime dérogatoire transitoire, donne une juste explication de la teneur du nouvel article 34*bis*, précité, sans rien y ajouter.

3. Elle souligne que l'interprétation d'une disposition législative par le biais des travaux préparatoires n'est admise que lorsque le texte de la disposition en cause semble obscur ou lorsqu'existent des indices précis permettant de penser que le texte légal ne reflète pas la volonté du législateur. Si la loi est claire, seule l'interprétation textuelle prévaut, la clarté d'un texte législatif s'appréciant, notamment, en recourant aux définitions des termes données par le législateur.

Elle estime qu'en l'espèce, les conditions relatives à l'application du régime dérogatoire transitoire sont formulées de manière suffisamment claire et précise, l'ensemble des termes usités ayant été définis par le législateur dans l'ordonnance du 27 avril 1995 ainsi que dans ses arrêtés d'exécution.

Elle s'autorise de divers passages des travaux préparatoires pour considérer que cette interprétation ne saurait, par ailleurs, être tenue pour contraire à l'esprit de la loi et aux intentions du législateur.

Elle ajoute qu'interpréter le nouvel article 34*bis* comme permettant également aux chauffeurs de LVC détenteurs d'une autorisation wallonne ou flamande de bénéficier du régime dérogatoire transitoire serait contraire à l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle, dont il découle que les Régions ne peuvent pas régler les « services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plusieurs Régions » tant que n'aura pas été adopté l'accord de coopération requis à cet égard par la loi spéciale. Elle constate que, sauf les exceptions qu'elle prévoit expressément, l'ordonnance du 10 décembre 2021 implique le respect, par ses bénéficiaires exceptionnellement autorisés à prêter des services de taxis, des obligations imposées par l'ordonnance du 27 avril 1995 aux prestataires de ce type

de services. Elle considère que l'ordonnance du 10 décembre 2021 ne peut pas concerner les titulaires d'une autorisation délivrée par une autre Région qui offrent leurs services en Région de Bruxelles-Capitale, ceux-ci ne pouvant le faire sans autorisation bruxelloise que parce que leur service s'étend aux territoires de « leur » Région et de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle relève que les extraits invoqués des travaux parlementaires démontrent que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas perdu de vue cette limite à ses possibilités d'action.

Elle conclut que l'acte attaqué ne formule pas de règle de droit complémentaire aux conditions contenues dans l'ordonnance du 10 décembre 2021, et qu'il doit être qualifié de circulaire interprétative. L'acte attaqué n'étant pas susceptible de causer grief, il ne s'agit pas d'un acte administratif attaquant devant le Conseil d'État. Partant, elle est d'avis que la requête en annulation est irrecevable.

C. Le mémoire en réplique

1. Le requérant conteste que l'article 34*bis*, 1^o, de l'ordonnance du 27 avril 1995, inséré par l'ordonnance du 10 décembre 2021 ne vise que les titulaires d'une autorisation délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration régionale bruxelloise. Il constate que cette disposition se réfère simplement à « l'administration », sans préciser de laquelle il s'agit. Il estime que la définition du terme « Administration » dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2007 n'énervé en rien ce constat. Selon lui, le texte de l'article 34*bis*, 1^o, précité se réfère à l'« administration », avec un « a » minuscule, alors que le terme défini est identifié par un « A » majuscule. Il ajoute que, par l'arrêt n^o 60/2022 du 21 avril 2022, la Cour constitutionnelle a suspendu les mots « délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 » qui figuraient dans l'article 34*bis*, 1^o, précité.

Il en déduit qu'il ne peut être considéré que l'article 34*bis* exclut clairement les titulaires d'une autorisation LVC wallonne ou flamande exploitant un service de LVC à Bruxelles du bénéfice du régime dérogatoire transitoire. Il convient, selon lui, de se référer aux travaux préparatoires de cette ordonnance pour en éclairer le sens.

2. Il considère que l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne s'oppose pas à une interprétation selon laquelle les titulaires d'une autorisation flamande ou wallonne exploitant un service de LVC à Bruxelles bénéficient également du régime dérogatoire transitoire, car cet article vise uniquement les services de taxis, à l'exclusion des services de LVC.

Il fait valoir qu'en tout état de cause, il ne s'agit pas de réglementer les services qui s'étendent sur le territoire de plusieurs régions, mais uniquement de faire bénéficier d'un régime plus souple l'ensemble des titulaires d'autorisations LVC exploitant un service de LVC sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (y compris les titulaires d'une autorisation flamande ou wallonne), sans porter préjudice au principe de l'union économique et monétaire ni aux compétences des autres Régions. Il en déduit que rien ne s'oppose à ce que le législateur bruxellois étende le bénéfice de ce régime plus souple aux titulaires d'autorisations LVC flamandes et wallonnes.

3. Il conclut que l'acte attaqué formule bien une règle de droit qui ne figure pas dans l'ordonnance du 10 décembre 2021, et constitue donc un acte administratif attaquable.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait valoir que les effets d'un arrêt d'annulation rendu par la Cour constitutionnelle ne peuvent s'étendre au-delà des moyens effectivement développés et analysés à cette occasion. Elle expose que le moyen unique dont a eu à connaître la Cour constitutionnelle pour rendre son arrêt d'annulation partielle n° 98/2022, précité, était exclusivement dirigé contre le choix du 15 janvier 2021 comme date-pivot pour l'application du régime dérogatoire transitoire en cause.

Dès lors que tant l'unique moyen développé par la partie requérante que la motivation de la décision de la Cour constitutionnelle ne portent que sur l'inconstitutionnalité de la date-pivot du 15 janvier 2021, elle estime que la portée de l'arrêt n° 98/2022 ne peut pas excéder l'annulation de cette date.

Elle ajoute que rien, ni dans la requête, ni dans l'arrêt de la Cour, ne permet de soutenir l'affirmation selon laquelle, en annulant, dans le nouvel article 34bis, alinéa 1^{er}, 1^o, les mots « délivrée sur base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 », la Cour a entendu annuler également l'exigence que l'autorisation soit délivrée par « l'administration ». Elle affirme que la Cour s'est limitée à faire droit à la demande des requérantes telle que celles-ci l'avaient formulée dans leur requête, laquelle est exclusivement dirigée contre la date-pivot du 15 janvier 2021.

Elle en déduit que la disparition formelle des mots « délivrée sur base d'une demande adressée à l'administration » dans l'article 34bis, alinéa 1^{er}, 1^o, ne

peut pas être interprété comme ayant fait disparaître de l’ordonnancement juridique la condition, clairement énoncée par le législateur régional, de ne faire bénéficier du régime dérogatoire transitoire que les chauffeurs « titulaires d’une autorisation d’exploiter un service de location de voitures avec chauffeur délivrée sur la base d’une demande adressée à l’administration ».

S’agissant de la portée de l’exigence de « demande adressée à l’administration », elle rappelle que l’article 34*bis*, alinéa 1^{er}, 1^o, a été inséré dans l’ordonnance du 27 avril 1995, dont le principal arrêté d’exécution, adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 29 mars 2007, définit, en son article 1^{er}, 3^o, l’« Administration » comme « le service administratif de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de la matière des services de taxis et des services de location de voiture avec chauffeur ».

Elle en déduit qu’il n’existe pas de justification valable pour soutenir que, lorsque l’ordonnance du 10 décembre 2021 insère dans celle du 27 avril 1995 un nouvel article 34*bis*, alinéa 1^{er}, 1^o, qui se réfère à l’« administration », cette notion devrait recevoir une autre portée que celle qui est définie dans l’arrêté du Gouvernement du 29 mars 2007.

Elle est d’avis que la circonstance que le terme « administration » soit écrit avec une majuscule dans l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2007 et avec une minuscule dans l’ordonnance du 10 décembre 2021 n’énervé en rien ce constat. Selon elle, il s’agit d’une simple discordance orthographique, aisément explicable par l’urgence dans laquelle l’ordonnance du 10 décembre 2021 a dû être rédigée et adoptée et qui n’est pas de nature à exercer une quelconque influence sur l’interprétation qu’il convient de réserver à cette ordonnance.

S’agissant des travaux parlementaires ayant mené à l’adoption de l’ordonnance du 10 décembre 2021, elle rappelle que ce n’est pas la proposition initiale qui a été adoptée, mais l’amendement n° 1. Elle ajoute que la situation d’urgence dans laquelle l’ordonnance a été adoptée fait suite à des actions de blocage mises en œuvre par de nombreux chauffeurs – tant bruxellois, que wallons ou flamands – à la suite de l’arrêt de la Cour d’appel du 23 novembre 2021 (qui ne concernait toutefois que les chauffeurs bruxellois), ce qui explique que les discussions ont pu s’étendre au-delà du cadre strictement bruxellois. Mais elle affirme que le texte finalement adopté dispose clairement (tant dans le libellé de l’article 34*bis* inséré dans l’ordonnance de 1995 que dans les travaux préparatoires) que le régime dérogatoire transitoire mis en place l’est exclusivement pour les

chauffeurs de LVC titulaires d'une autorisation délivrée par la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle conclut que lors de l'adoption de l'ordonnance du 10 décembre 2021, la volonté du législateur de limiter le bénéfice du régime dérogatoire transitoire aux seuls titulaires d'une autorisation LVC « bruxelloise » – qui étaient les seuls à se voir interdire l'accès à la plateforme de réservation d'Uber – a été consacrée sans ambiguïté.

Enfin, elle soutient que, quand bien même le législateur bruxellois aurait eu pour intention de faire bénéficier les chauffeurs de LVC titulaires d'une autorisation wallonne ou flamande du régime dérogatoire transitoire organisé par l'ordonnance du 10 décembre 2021, cette dernière ne peut pas être interprétée en ce sens, puisque le législateur bruxellois est incompétent pour donner une telle portée à sa décision, en vertu de l'article 92bis, § 2, c), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 lequel exige un accord de coopération.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante soutient que la partie adverse affirme à tort que l'article 34bis de l'ordonnance du 27 avril 1995 contient une « condition clairement énoncée » de ne faire bénéficier du régime dérogatoire transitoire que les seuls chauffeurs titulaires d'une autorisation LVC délivrée par la Région de Bruxelles-Capitale.

Selon elle, le texte originel de l'article se bornait à prévoir que le bénéfice du régime dérogatoire transitoire était réservé aux « titulaire[s] d'une autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 », sans spécifier davantage la provenance de cette autorisation.

En revanche, elle constate que l'acte attaqué formule de manière explicite la condition selon laquelle l'autorisation doit émaner de la Région de Bruxelles-Capitale et en fait une condition distincte de celle annulée par la Cour constitutionnelle.

Elle ajoute qu'il résulte des travaux préparatoires de cette ordonnance du 10 décembre 2021, notamment issus de la séance plénière du 10 décembre 2021 et d'une réunion ultérieure de la commission des affaires intérieures le 18 janvier 2022, que l'intention du législateur est d'étendre le régime dérogatoire provisoire à

l'ensemble des chauffeurs titulaires d'une autorisation LVC, indépendamment de la provenance de cette autorisation.

Enfin, elle estime que la partie adverse se fourvoie quant à la nature des limites posées par la loi spéciale du 8 août 1980. Elle rappelle que, selon la Cour constitutionnelle, « le système de répartition exclusive des compétences territoriales s'oppose en l'espèce à ce qu'une autorité régionale prenne unilatéralement des dispositions se rapportant à l'exercice, sur le territoire d'une région, d'activités de services de taxis exploités au départ d'endroits qui ne sont pas situés sur le territoire de cette région » (C. C., 24 septembre 2016, n° 129/2015, B.6.).

En l'espèce, elle affirme que le législateur bruxellois règle des activités de services de LVC exploités au départ du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, et non des activités de services de taxis exploités au départ d'endroits qui ne sont pas situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte qu'il n'outrepasse pas sa compétence au regard de l'article 92bis, §2, c) de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

IV.2. Examen

1. Sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes.

2. Une circulaire ministérielle n'est pas destinée à modifier les règles de droit et ne revêt, dès lors, pas, en principe, le caractère réglementaire qui pourrait justifier son annulation par le Conseil d'État. Il en est ainsi lorsqu'elle se borne à énoncer de simples règles de conduite, des renseignements ou des explications concernant, notamment, la législation ou la réglementation existante, voire lorsqu'elle propose une interprétation non contraignante de celles-ci. Cependant, ont un caractère réglementaire, les circulaires, instructions ou prescriptions générales qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles, présentant un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives. De tels actes sont susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'État.

3. Pour qu'une circulaire puisse faire l'objet d'un recours en annulation, trois critères cumulatifs doivent donc être réunis :

- la circulaire doit contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur ;
- la circulaire doit rendre ces nouvelles règles obligatoires et être rédigées à cet effet en termes impératifs ;
- l'auteur de la circulaire doit disposer du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire de son texte et de le sanctionner le cas échéant.

4. En l'espèce, l'article 34*bis* de l'ordonnance du 27 avril 1995 - abrogée depuis par l'ordonnance du 9 juin 2022 relative aux services de taxis - tel qu'inséré par l'ordonnance du 10 décembre 2021, et à la suite de l'arrêt n° 98/2022 du 4 juillet 2022 de la Cour constitutionnelle, se lit comme suit:

« Le régime dérogatoire transitoire prévu au présent chapitre est mis en place exclusivement pour les chauffeurs qui répondent à l'ensemble des conditions suivantes :

1° être titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur ou travailler pour le titulaire d'une telle autorisation, dans le cadre d'un contrat de travail ou de collaboration indépendante, en qualité de chauffeur ;

2° travailler à titre principal, pour l'exploitant-chauffeur, ou au minimum vingt heures par semaine, pour le chauffeur non exploitant, comme chauffeur du véhicule ou de l'un des véhicules identifiés dans l'autorisation visée au 1° ».

En effet, dans le dispositif de son arrêt n° 98/2022 précité, la Cour constitutionnelle annule les mots « délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration au plus tard le 15 janvier 2021 » dans l'article 34*bis*, précité.

5. La partie adverse soutient que les débats devant la Cour constitutionnelle n'ayant portés que sur la date pivot du 15 janvier 2021, la condition de ne faire bénéficier du régime dérogatoire que les chauffeurs titulaires d'une autorisation d'exploiter « délivrée sur la base d'une demande adressée à l'administration » devrait être maintenue. Il n'appartient cependant pas au Conseil d'État de limiter la portée d'un arrêt de la Cour constitutionnelle par une interprétation de ses considérants. Par ailleurs, la partie adverse n'a pas introduit de demande de rectification ou d'interprétation, à la Cour constitutionnelle, en application des articles 117 et 118 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

6. L'article 3 de l'ordonnance du 27 avril 1995, précitée, dans sa version applicable au présent litige, prévoyait ce qui suit :

« Nul ne peut, sans autorisation du Gouvernement, exploiter un service de taxis au moyen d'un ou de plusieurs véhicules au départ d'une voie publique ou de tout autre endroit non ouvert à la circulation publique, qui se situe sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.
L'autorisation d'exploiter emporte celle de stationner sur n'importe quel point de stationnement réservé aux taxis et situé sur la voie publique, aux conditions déterminées par le Gouvernement ».

L'article 16 de la même ordonnance prévoyait, quant à lui, ce qui suit :

« Nul ne peut, sans autorisation du Gouvernement, exploiter sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale un service de location de voitures avec chauffeur au moyen d'un ou de plusieurs véhicules.
Seuls les exploitants titulaires d'une autorisation délivrée par le Gouvernement peuvent effectuer des prestations de services dont le point de départ (pour l'usager) est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.
L'autorisation d'exploiter n'emporte aucune autorisation de stationner sur des points particuliers de la voie publique ».

Il ressort de ces deux dispositions que le législateur bruxellois a entendu soumettre à une autorisation du Gouvernement bruxellois, tant l'exercice d'un service de taxis que l'exercice d'un service de LVC sur son territoire.

7. Si la Cour constitutionnelle a considéré qu'était contraire à la liberté des services des chauffeurs de LVC d'imposer une autorisation complémentaire bruxelloise à celle obtenue dans une autre région, sans avoir démontré la nécessité de la mesure au regard de la poursuite d'un intérêt légitime (C.C., 29 avril 2010, n° 41/2010, B.5.3.), elle a jugé en revanche que les services de taxis étant d'utilité publique, l'obtention d'une autorisation spécifique délivrée par le Gouvernement bruxellois, complémentaire à celle obtenue dans une autre région, pouvait être exigée pour assurer les services de taxis (C.C., 24 septembre 2015, n° 129/2015, B.8.).

8. Les parties conviennent que le système dérogatoire transitoire mis en place par l'ordonnance modificative du 10 décembre 2021 a pour objet de permettre à des chauffeurs exploitant des services de LVC d'exercer, sous certaines conditions, des services de taxis sur le territoire bruxellois.

9. Tel qu'il est rédigé à la suite de l'arrêt n° 98/2022, précité, l'article 34bis précité ne spécifie pas expressément que le régime dérogatoire qu'il met en place n'est ouvert qu'aux seuls chauffeurs travaillant dans le cadre d'une autorisation d'exploiter un service de LVC délivrée par la Région de Bruxelles-Capitale. Il convient, cependant, d'avoir égard au fait qu'il s'insère au sein d'une législation qui soumet à une telle autorisation l'exploitation de services de taxis et de LVC.

10. Par ailleurs, les travaux préparatoires de cette ordonnance modificative démontrent que le législateur bruxellois a entendu réserver le régime dérogatoire transitoire aux titulaires d'une licence bruxelloise. Ainsi, il est exposé ce qui suit dans le rapport de la commission des affaires intérieures du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale :

« Le premier amendement prévoit la mise en place d'un mécanisme de licence pour les taxis. Elles seront réservées aux titulaires de licences LVC bruxelloises obtenues avant le 15 janvier. Pour introduire une demande, il faudra démontrer un nombre minimum d'heures de travail et opérer uniquement dans le cadre des plateformes sans possibilité d'occuper les places de stationnement réservées aux taxis ». (Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° 472/3, p.8)

En outre, en réponse à une question posée par un député quant à savoir quels titulaires de licences bénéficient du système dérogatoire, un des auteurs de la proposition d'ordonnance et de l'amendement finalement adopté a répondu ce qui suit :

« Quant aux licences bruxelloises, wallonnes et flamandes, il indique que pour l'instant on ne peut cibler que les licences octroyées par l'administration bruxelloise. Il existe un principe de reconnaissance mutuelle des autorisations délivrées ». (Doc. Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° 472/3, p.15)

11. Compte tenu de ces différents éléments, il convient de conclure qu'en rappelant que les chauffeurs concernés doivent travailler dans le cadre d'une autorisation d'exploiter un service de LVC délivrée par la Région de Bruxelles-Capitale, la « note informative » n'ajoute pas une règle nouvelle à l'ordonnancement juridique. Elle doit être qualifiée de circulaire interprétative et ne constitue pas un acte attaquant au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

12. L'exception est accueillie.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 17 février 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly