

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.242 du 31 mars 2026

A. 244.258/VIII-12.878

En cause : **M. B.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Nathan MOURAUX, avocat,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles,

 contre :

 la Région de Bruxelles-Capitale,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Fernand SCHMITZ, avocat,
 avenue Brugmann 403
 1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 février 2025, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2024, notifié le 24 décembre 2024, par [lequel] il est décidé de rejeter sa demande d'autorisation [...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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 3 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 mars 2026.

M. Pierre-Olivier de Broux, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Eva Lippens, *loco* M^e Nathan Mouraux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florian Evrard, *loco* M^e Fernand Schmitz, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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 16 janvier 2023, le requérant introduit auprès de la partie adverse une demande d'autorisation pour exploiter un service de taxi.

2. Par une décision du 6 octobre 2023, formalisée dans un courrier électronique, la « Direction Transport de Personnes » de la partie adverse écrit au requérant que sa demande « n'est pas recevable car elle ne respecte pas les conditions prescrites à l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 9 juin 2022 relative aux services de taxi et ses arrêtés d'exécution ». Ce service précise dans ce courrier électronique que « l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 relatif aux services de taxis exige que le demandeur démontre que celui-ci n'a pas de dettes sociales », et que l'attestation déposée par le requérant démontre qu'il « a des dettes sociales » dès lors qu'« un plan de paiement est en cours ».

3. Le 8 octobre 2023, le requérant communique à l'autorité une attestation de sa caisse d'assurances sociales indiquant qu'il est en ordre de cotisations.

4. Le 9 octobre 2023, il introduit une réclamation auprès du médiateur de la Région de Bruxelles-Capitale à propos de la décision précitée du 6 octobre 2023.

5. Le 4 avril 2024, il introduit un recours en annulation contre cette décision, enrôlé sous le n° G/A. 241.624/VIII-12.565.

6. Le 19 décembre 2024, à la suite du « rapport de l’auditeur du Conseil d’Etat du 9 octobre 2024 et après réexamen du dossier », la décision du 6 octobre 2023 est retirée. Ce retrait donne lieu à l’arrêt n° 262.732 du 25 mars 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.732) par lequel le Conseil d’Etat décide qu’il n’y a plus lieu de statuer sur le recours susvisé.

7. Le 23 décembre 2024, le ministre-président du gouvernement de la partie adverse refuse la demande d’autorisation d’exploiter un service de taxis introduite par le requérant. Cette décision est motivée de la manière suivante :

« [...] Vu le retrait de la décision du 6 octobre 2023 ;

Considérant la demande d’autorisation d’exploiter un service de taxis introduite par [le requérant] le [16] janvier 2023 ;

Considérant que l’article 3, § 1^{er}, 7° de l’arrêté Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 relatif aux services de taxis dispose que la demande doit contenir une attestation de l’ONSS et ou une attestation de la caisse d’assurances sociales pour travailleurs indépendants du demandeur démontrant que celui-ci n’a pas de dettes sociales ;

Considérant que le demandeur a communiqué, à l’appui de sa demande d’autorisation, une attestation de sa caisse d’assurances sociales pour travailleurs indépendants indiquant que “l’intéressé [est] en règle de cotisations sociales jusqu’au trimestre 2022/1. Un plan de paiement a été convenu pour les cotisations 2022/2 > 2022/4” ;

Considérant que l’article 3, § 1^{er}, 7° de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne prévoit pas de dérogation à la condition d’absence de dettes sociales lorsque celle-ci fait l’objet d’un plan de paiement ;

Considérant qu’un plan de paiement n’affecte pas l’existence ni l’exigibilité de la dette sociale, mais constitue simplement une modalité de paiement ;

Considérant que la demande d’autorisation d’exploiter un service de taxi du demandeur ne répond pas aux conditions de recevabilité visées à l’article 6, § 1^{er} de l’ordonnance du 9 juin 2022 relative aux services de taxis et à l’article 3, § 1^{er}, 7° de l’arrêté Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 relatif aux services de taxis en ce que le demandeur a des dettes sociales ; ».

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de « la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, de l’article 6, § 1^{er}, de l’ordonnance du 9 juin 2022 relative aux services

de taxis, de l'article 3, § 1^{er}, 7^o et § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 relatif aux services de taxis, du principe de motivation interne, de l'erreur sur les motifs, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 [relative à] la motivation formelle des actes administratifs et du devoir de minutie ».

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 3^o, et 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', le requérant résume le moyen dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de la même disposition :

« En ce que la Région de Bruxelles-Capitale a déclaré irrecevable la demande d'autorisation du requérant au motif que le dossier initial de demande comprenait une attestation mentionnant l'existence de dettes sociales, apurée par un plan de paiement.

Alors que, dans une première branche, l'article 3, § 1^{er}, 7^o de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 empêche le demandeur d'autorisation de taxi d'avoir des dettes sociales qui sont apurées par un plan de paiement, ce qui constitue une ingérence injustifiée dans la liberté de commerce et d'industrie et crée une situation discriminatoire vis-à-vis des entreprises actives dans d'autres secteurs d'activités.

Alors que, dans une seconde branche, au moment où la Région de Bruxelles-Capitale a statué, le requérant ne disposait plus d'aucune dette sociale et que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas essayé de vérifier le caractère actuel de l'attestation déposée en date du 16 janvier 2023. »

IV.1.2. Le mémoire en réponse

En vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si la réponse aux moyens de la requête nécessite des développements, le mémoire en réponse comprend un résumé des arguments de la partie adverse ». Le mémoire en réponse ne satisfaisant pas à cette exigence, la réponse à la première branche du moyen est brièvement résumée dans les lignes qui suivent.

La partie adverse rappelle que l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 et l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 9 juin 2022, qui en constitue le fondement législatif, exigent que « pour être recevable, la demande d'autorisation établisse la solvabilité du demandeur ». Elle estime que seule la Cour constitutionnelle est habilitée à dire si cette exigence viole ou non les dispositions constitutionnelles dont se prévaut le requérant, alors que le requérant ne formule pas de question préjudicielle. Elle ajoute que l'exigence visée à l'article 3, § 1^{er}, 7^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région

de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 n'est pas disproportionnée au regard du but fixé par le législateur au sujet de la solvabilité du demandeur d'autorisation et que la section de législation du Conseil d'Etat n'a formulé aucune critique sur ce point dans son avis n° 72.067/4. Elle considère que la discrimination alléguée par le requérant ne concerne pas des catégories de personnes comparables et que, selon elle, le requérant n'a pas intérêt à se prévaloir, *mutatis mutandis*, de la réglementation en matière de marchés publics dès lors que sa dette sociale serait « selon toute vraisemblance » supérieure au montant dont il y est question. Elle souligne enfin que tant la Cour constitutionnelle que le Conseil d'Etat ont déjà jugé que la liberté de commerce et d'industrie n'est pas absolue. Elle soutient, en substance, que le requérant n'établit pas que les restrictions réglementaires qui ont justifié l'acte attaqué seraient disproportionnées au regard de cette liberté et qu'il n'y a donc pas lieu d'écarter l'article 3, § 1^{er}, 7°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 sur pied de l'article 159 de la Constitution.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle rappelle tout d'abord que la discrimination alléguée par le requérant ne vise pas deux catégories de personnes comparables, « les entreprises actives dans d'autres secteurs d'activité » ne pouvant constituer une catégorie au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Elle souligne ensuite que la Cour constitutionnelle a reconnu (dans l'arrêt n° 125/2015 du 24 septembre 2015 invoqué par le requérant) qu'en faisant de l'absence de dettes fiscales ou sociales une condition d'autorisation ou d'agrément, le législateur a pris des mesures qui sont pertinentes au regard des objectifs de la loi. Elle explique encore que cet arrêt a vérifié si ces mesures portaient atteinte au principe de proportionnalité, alors qu'en l'espèce le moyen n'est pas pris de la violation de ce principe, ce qui empêche donc d'appliquer l'arrêt au cas d'espèce.

Elle expose encore que l'argument fondé sur la différence entre la solvabilité et l'absence de dettes n'est pas soulevé par le requérant. Elle considère en tout état de cause qu'il ne revient pas au Conseil d'Etat de s'immiscer dans l'appréciation que le gouvernement bruxellois a pu faire à ce sujet, sauf en cas d'erreur manifeste d'appréciation, précise-t-elle, laquelle n'est pas davantage invoquée par le requérant.

Elle considère enfin que l'arrêt n° 125/2015 du 24 septembre 2015 résulte de manière déterminante du constat d'une « distorsion entre ce que disent les travaux préparatoires et le texte de la loi », motif qui n'est pas transposable en l'espèce, selon elle.

IV.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Elles s'opposent encore à ce que soient traitées de manière identique, sans justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution prévoit le droit au travail et le droit au libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels. Cette disposition ne précise pas ce qu'implique ce droit dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de le garantir et de déterminer les conditions de leur exercice, conformément à l'article 23, alinéa 2, « en tenant compte des obligations correspondantes ». Le droit au travail et le droit au libre choix d'une activité professionnelle ne confèrent aucun droit absolu à l'exercice d'une profession. Pour garantir le droit au travail et le libre choix d'une activité professionnelle, le législateur compétent dispose d'une large marge d'appréciation. Le Conseil d'Etat ne pourrait censurer les actes et règlements qui portent atteinte à ces droits que si elles procédaient d'une appréciation manifestement déraisonnable ou si elles étaient manifestement disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. L'article 23 de la Constitution n'exclut donc pas une ingérence d'une autorité publique dans le droit au travail et le droit au libre choix d'une activité professionnelle, à condition que cette ingérence soit légalement prévue et que ces limitations légales soient dûment justifiées par des impératifs d'intérêt général ou de sécurité publique et revêtent un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs.

Selon l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 9 juin 2022 'relative aux services de taxis' :

« Pour que sa demande d'autorisation soit recevable, un demandeur doit remplir les conditions de moralité visées au paragraphe 2 et les conditions de qualification professionnelle et de solvabilité fixées par le Gouvernement ».

L'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 'relatif aux services de taxis' dispose que :

« Sauf dans l'hypothèse visée au § 2, le dossier de demande d'autorisation contient les informations et les documents suivants : [...]

7° une attestation de l'O.N.S.S. et/ou une attestation de la caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants du demandeur, datant de moins de trois mois, démontrant que celui-ci n'a pas de dettes sociales. [...] ».

En l'espèce, à l'appui de la demande qu'il a introduite le 16 janvier 2023, le requérant a notamment déposé une attestation du 12 janvier 2023 émanant de ACERTA, caisse d'assurances sociales, faisant état de ce qu'il « est en règle de cotisations sociales jusqu'au trimestre 2022/1 » et qu'« un plan de paiement a été convenu pour les cotisations 2022/2 > 2022/4 ». C'est sur la base de cette attestation que la partie adverse se fonde pour justifier le refus de l'autorisation demandée par le requérant puisque, selon l'acte attaqué, l'article 3, § 1^{er}, 7°, de l'arrêté précité « ne prévoit pas de dérogation à la condition d'absence de dettes sociales lorsque celle-ci a fait l'objet d'un plan d'apurement ». Le requérant estime que cette absence de dérogation est inconstitutionnelle.

L'inconstitutionnalité dénoncée par ce dernier trouve son origine dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 et non dans l'ordonnance du 9 juin 2022. Le requérant ne critique en effet pas l'exigence de solvabilité prévue par l'article 6 de l'ordonnance, mais l'absence de dettes que l'article 3, § 1^{er}, 7°, de l'arrêté précité a imposée pour mettre en œuvre cette exigence. Le Conseil d'Etat est donc seul compétent pour connaître de l'argumentation exprimée dans le moyen, la Cour constitutionnelle ne pouvant pas être interrogée sur la constitutionnalité d'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le fait que l'article 3, § 1^{er}, 7°, de l'arrêté précité, n'a donné lieu à aucune observation de la part de la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis n° 72.067/4, donné le 21 septembre 2022, ne signifie pas pour autant que cette disposition est conforme aux dispositions constitutionnelles dont le requérant se prévaut. La circonstance que la section de législation n'a pas formulé de remarques n'est en effet pas de nature à empêcher la section du contentieux administratif d'exercer son contrôle de légalité sur les dispositions attaquées.

Selon les travaux préparatoires de l'ordonnance du 9 juin 2022 précitée, la solvabilité exigée pour être autorisé à exploiter un service de taxi doit se comprendre de la manière suivante :

« M. David Weytsman a une question sur la solvabilité. Le Ministre-Président a déjà précisé que cela ne renvoie pas à la rentabilité. Qu'est-ce que cette "solvabilité" et comment sera-t-elle examinée ?

Le Ministre-Président renvoie à la situation financière de la société. Les bilans sont publics et consultables et c'est à la société de les déposer. Bien entendu, on ne peut

pas demander cela pour une société qui se crée. Les situations seront dès lors à différencier selon la personne qui fait la demande. Ce processus fera l'objet de discussions avec les intermédiaires. Un processus de concertation sera lancé mais on peut dire que la notion de solvabilité est un concept généralement connu. Certains éléments peuvent démontrer que l'avenir d'une société est compromis. Bien entendu, cela doit se faire de manière objective. L'opérateur qui sera agréé devra démontrer *a minima* qu'il a une capacité de soutenabilité financière pour l'entreprise qu'il veut mettre en place à Bruxelles » (*Doc.*, Parl.brux., 2021-2022, n° A-541/2, p. 85).

L'objectif principal du législateur est donc d'assurer la soutenabilité financière des services de taxi et d'ainsi garantir la pérennité de ces services « essentiels » et « d'utilité publique ». L'exigence de solvabilité constitue par conséquent une ingérence légalement prévue et justifiée dans le libre choix d'une activité professionnelle de services de taxi. En revanche, cette exigence n'implique pas nécessairement l'absence totale de dettes sociales, quel qu'en soit le montant et même si celles-ci sont couvertes par un plan d'apurement. En imposant l'absence de toute dette sociale, l'article 3, § 1^{er}, 7°, de l'arrêté précité constitue une restriction manifestement disproportionnée au libre choix d'une activité professionnelle garanti par l'article 23 de la Constitution. Cette restriction n'est en effet pas nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, des dettes de faible montant et/ou couvertes par un plan d'apurement étant également en mesure d'assurer la solvabilité d'un demandeur et la soutenabilité financière du service, comme l'illustrent diverses autres législations invoquées par le requérant et poursuivant un objectif comparable, notamment l'article 68 de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics' et l'article 41, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière'. La prise en compte de toute dette sociale, sans prendre en considération le montant ou l'origine de cette dette ou l'existence d'un plan d'apurement, ne traduit pas adéquatement non plus l'intention du législateur de « démontrer *a minima* [que le demandeur] a une capacité de soutenabilité financière pour l'entreprise qu'il veut mettre en place à Bruxelles ».

Il résulte de ce qui précède que l'article 3, § 1^{er}, 7°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022, en ce qu'il impose l'absence de toute dette sociale pour établir la solvabilité d'un demandeur d'autorisation, viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution. Partant, en application de l'article 159 de la Constitution, il y a lieu d'en écarter l'application.

L'acte attaqué, qui est fondé sur cette disposition, se trouve ainsi dépourvu de son fondement réglementaire.

La première branche du premier moyen est fondée.

V. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base de la première branche du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du premier moyen ni le second moyen.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2024 rejetant la demande d'autorisation d'exploiter un service de taxis introduite par le requérant est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 31 mars 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Frédéric Gosselin