

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'État, section d'administration

A R R Ê T

n° 97.333 du 29 juin 2001

A. 83.401/IX-1773

En cause : l'État belge, représenté par
le Ministre des Communications et de l'Infrastructure,
actuellement le Ministre de la Mobilité et des Transports,
ayant élu domicile chez
Mes E. GILLET et B. LAMBRECHT, avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
boulevard Brand Whitlock, 30

contre :

la Région flamande, représentée par le Gouvernement
flamand,
ayant élu domicile chez
Me M. VAN DIEVOET, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue Royale, 15.

LE CONSEIL D'ÉTAT, IX^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 avril 1999 par laquelle l'État belge demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre flamand des Transports du 8 février 1999 en matière de transport rémunéré de personnes en Région flamande" en ce qui concerne la suppression du régime de l'habilitation et l'instauration du régime de l'autorisation et de l'attestation en application du règlement européen;

Vu l'arrêt n° 82.295 du 20 septembre 1999 ordonnant la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie défenderesse le 11 octobre 1999;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. VERMEIRE, auditeur;

Vu l'ordonnance du 9 février 2000 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

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

Vu l'ordonnance du 28 mars 2001 fixant l'affaire à l'audience du 28 mai 2001;

Entendu M. L. HELLIN, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me K. VAN KETS, avocat, loco Mes E. GILLET et B. LAMBRECHT, avocats, qui comparaît pour la partie requérante, et Me M. VAN DIEVOET, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. L. VERMEIRE, auditeur, en son avis conforme;

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

1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Par lettre du 18 mars 1998, la Division transport de personnes et aéroports de l'Administration des routes et des communications du Département de l'environnement et de l'infrastructure du Ministère de la Communauté flamande demande l'avis de la Division services juridiques sur la question de savoir si le règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil du 16 mars 1992 établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus, modifié par le règlement (CE) n° 11/98 du Conseil du 11 décembre 1997, et le règlement (CE) n° 12/98 du Conseil du 11 décembre 1997 fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un État membre, abrogent ou non les dispositions de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués

par autobus et par autocars et s'il est encore possible de sanctionner un transporteur national qui n'a pas demandé d'autorisation (à condition que le donneur d'ordre et le transporteur soient liés par un contrat). Cette lettre précise en outre que le ministre flamand compétent a décidé de supprimer les autorisations pour les services réguliers spécialisés délivrées en application de cet arrêté-loi.

1.2. Le 28 avril 1998, la Division juridique répond que les règlements doivent être considérés comme un complément de l'arrêté-loi, de sorte qu'un transporteur établi en Belgique doit disposer d'une autorisation en vertu de l'arrêté-loi pour organiser un service régulier spécialisé, mais peut alors assurer librement un service régulier spécialisé transfrontalier en vertu du règlement (CEE) n° 684/92, tel qu'il a été modifié, et des transports de cabotage en vertu du règlement (CE) n° 12/98 du Conseil. Cette autorisation serait également toujours requise dans l'hypothèse où il effectuerait uniquement des transports internationaux. En revanche, un État membre pourrait déterminer qu'à l'avenir la licence communautaire sera également valable pour l'exécution de transports nationaux.

1.3. Par courrier du 26 novembre 1998, la Division transport de personnes et aéroports demande l'avis de la Division services juridiques sur la question de savoir si l'application du règlement (CEE) n° 2121/98 de la Commission du 2 octobre 1998 portant modalités d'application des règlements (CEE) n° 684/92 et (CE) n° 12/98 du Conseil en ce qui concerne les documents pour les transports de voyageurs effectués par autocar et autobus ne suffit pas pour supprimer le régime d'autorisation prévu dans l'arrêté-loi de 1946.

1.4. Le 14 janvier 1999, la Division juridique répond à cette question par la négative au motif que, selon elle, l'article 3bis, 10, du règlement (CE) n° 11/98 requiert une adaptation de la législation nationale pour rendre la licence communautaire également applicable aux transports nationaux. Le règlement (CE) n° 2121/98 de la Commission n'y changerait rien dès lors qu'il fixe uniquement les modalités d'application du règlement (CE) n° 11/98 du Conseil.

1.5. Se référant aux informations complémentaires recueillies, la Division juridique note dans une lettre du 29 janvier 1999 que les avis qu'elle a rendus précédemment doivent être adaptés dès lors qu'il y aurait lieu de faire la distinction entre l'habilitation visée à l'article 3.1. du règlement (CE) n° 11/98 du Conseil et l'autorisation visée dans l'arrêté-loi, qui est requise pour les services réguliers spécialisés, l'une concernant l'accès à la profession et l'autre l'itinéraire et les horaires, de sorte qu'à partir du 11 décembre 1998, le régime d'autorisation prévu dans

l'arrêté-loi est effectivement supprimé par le règlement et que le transporteur qui veut effectuer des services réguliers spécialisés et qui dispose d'un contrat, n'a plus besoin que d'une autorisation donnant accès à la profession, ce qui relève de la compétence fédérale.

1.6. Dans une lettre non datée adressée au ministre flamand compétent, la Division transports de personnes et aéroports communique qu'elle estime que les dispositions des articles 4 et 13 du règlement (CE) n° 11/98 du Conseil s'appliquent également aux transports rémunérés de personnes en Région flamande. Comme date de début pour la suppression du régime de l'habilitation et comme date d'instauration du régime de l'autorisation et de l'attestation, elle propose le 1er juillet 1999, date à laquelle les autorisations pour le ramassage scolaire arrivent à échéance.

1.7. Le Ministre flamand des Travaux publics, des Transports et de l'Aménagement du Territoire envoie une lettre aux administrations ainsi qu'aux associations et entreprises du secteur.

Au nombre de ces lettres figure celle adressée le 8 février 1999 au Ministre fédéral des Communications, qui s'énonce comme suit :

"Les règlements du Conseil (CEE) n° 684/92 du 16 mars 1992, modifié par le règlement (CE) n° 11/98 du Conseil du 11 décembre 1997, (CE) n° 12/98 du Conseil du 11 décembre 1997 et (CE) n° 2121/98 de la Commission du 2 octobre 1998, établissent les règles communes et les documents pour les transports de voyageurs effectués par autocars et autobus.

Toutes les dispositions de ces règlements sont d'application au plus tard à partir du 11 juin 1999.

Dès lors, j'ai décidé de rendre les dispositions de ces règlements qui concernent les services réguliers, les services réguliers spécialisés et les transports pour compte propre applicables à la Région flamande à partir du 1er juillet 1999.

Cette mesure implique que :

- 1° les services réguliers spécialisés sont exemptés d'autorisation (habilitation) à condition d'être couverts par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur;
- 2° les services réguliers et les services réguliers spécialisés non couverts par un contrat entre l'organisateur et le transporteur sont soumis à autorisation;
- 3° les transports par route pour compte propre sont soumis à un régime d'attestation.

Les formulaires de demande d'autorisation peuvent être obtenus auprès de mon administration qui est chargée de délivrer les autorisations et attestations.

Je prie vos services de bien vouloir informer les transporteurs et les organisateurs du nouveau régime en matière de transports rémunérés de personnes en Région flamande".

1.8. Une lettre analogue est également envoyée, notamment, à la Fédération belge des exploitants d'autobus et d'autocars et des organisateurs de voyages.

1.9. Par lettre du 25 mars 1999, cette fédération répond prendre acte de la décision du ministre flamand compétent de rendre les règlements européens mentionnés dans la lettre du 8 février 1999 applicables en Région flamande et demande une copie de cette décision "dans le cadre de la Section II du décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand".

1.10. Le 12 mai 1999, il est répondu à cette lettre en ces termes :

"En réponse à votre lettre du 25/03/1999, je puis vous communiquer que ma décision vous a été notifiée par lettre du 08/02/1999.

Cette décision a été prise après examen des dispositions des différents règlements européens, après avis du Service juridique du Département de l'environnement et de l'infrastructure et après concertation avec le Département de l'enseignement, principalement en ce qui concerne le ramassage scolaire.

Je souhaite toutefois attirer votre attention sur le fait que l'obligation de disposer d'une licence communautaire pour effectuer des transports internationaux ou nationaux de voyageurs par autocars et autobus est toujours applicable.

La délivrance de pareille licence relève toutefois de la compétence fédérale".

2. De la recevabilité

2.1. Considérant que la partie défenderesse soulève l'irrecevabilité de la demande de la partie requérante; qu'à cette fin elle soutient ce qui suit :

"La partie requérante déduit l'existence de la décision attaquée d'une lettre de la partie défenderesse du 8 février 1999.

Par ce courrier, le ministre a fait part de son intention à son collègue fédéral, mais il n'a pas pris de décision. La mention 'Dès lors, j'ai décidé' ne démontre pas l'existence d'un acte administratif susceptible de recours.

La partie défenderesse envisage simplement de présenter un avant-projet de décret au Parlement flamand. Il ne s'agit pas d'un acte administratif exécutoire. Ainsi, la demande est sans objet (voir : C.E., 12 juillet 1988, n° 30.539).

Force est de constater, de manière surabondante, qu'il se dégage des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État que le législateur a voulu que certains actes, bien qu'ils émanent d'organes du pouvoir exécutif, échappent au pouvoir d'annulation du Conseil d'État parce qu'ils visent le fonctionnement des institutions politiques (C.E., n° 25.797, 4 novembre 1985, R.W., 1986-87, 1090-1094, note de L.P. SUETENS).

Il est généralement admis que les actes concernant les rapports entre le parlement et le gouvernement, par exemple les arrêtés pour lesquels un gouvernement de communauté ou de région a recours au droit d'initiative dans le domaine législatif, sont soustraits à la compétence du Conseil d'État (MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Anvers, Kluwer, 1996, p. 754).

Si votre Conseil estime que pareils actes ne sont pas soustraits à la compétence du Conseil d'État, force est de constater que cette position repose sur une liberté d'appréciation de l'administration à ce point étendue que le contrôle de celle-ci ne peut se faire que de manière tout à fait marginale (MAST, A.,

DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., p. 754, note de bas de page 52).

Pour le surplus, force est de constater que les moyens invoqués, pour la plupart, sont sans objet ou prématurés dans l'état actuel de la procédure.

En conséquence, le recours est irrecevable.";

2.2. Considérant que selon l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section d'administration statue par voie d'arrêts sur "les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives"; que seul peut être considéré comme "acte" d'une autorité l'acte de portée individuelle qui a pour but de produire des effets juridiques ou d'empêcher que ceux-ci ne se produisent;

2.3. Considérant qu'en l'espèce on peut difficilement ignorer la portée de l'acte attaqué qui a également été envoyé aux intéressés du secteur et dans lequel il est question, sans aucune réserve, d'une décision prise, d'une "mesure" et d'un "nouveau régime"; que la lettre de la partie défenderesse adressée en réponse à la question posée par la Fédération belge des exploitants d'autobus et d'autocars et des organisateurs de voyages n'exprime pas non plus une intention, mais une décision effective qui entend modifier une situation juridique; qu'au demeurant, les mots "ma décision vous a été notifiée par lettre du 8 février 1999" ne peuvent s'interpréter autrement; que la décision attaquée ne peut pas non plus être regardée comme un acte concernant "les rapports entre le parlement et le gouvernement"; que, dès lors, la thèse de la partie défenderesse ne peut être retenue;

3. Du fond

3.1. Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, et § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (dénommée ci-après la loi spéciale), des articles 1er, 2 et 2bis de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars et de la loi du 26 avril 1962 relative au transport en commun des élèves des établissements d'enseignement; que dans la mesure où les règlements susmentionnés devraient emporter la modification de la législation en vigueur, seule l'autorité fédérale serait habilitée à le faire, dès lors qu'il résulte de l'exposé des motifs de la loi spéciale du 8 août 1988 que l'intention était que la réglementation sur l'accès à la profession et au marché d'entrepreneur de transports nationaux et internationaux de personnes par la

route, en tant que conditions d'accès à la profession au sens de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale, soit une compétence fédérale et ne relève pas de la compétence régionale relative aux services réguliers, en ce compris les services réguliers spécialisés au sens de l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, remplacé par l'article 4, § 11, de la loi spéciale du 8 août 1988; qu'elle considère à cet égard que les règles existantes en matière d'autorisations et d'habilitations pour les transports rémunérés nationaux et internationaux de personnes par la route sont une réglementation sur l'accès à la profession et au marché;

3.2. Considérant que la partie défenderesse objecte dans son mémoire en réponse que la décision attaquée ne viole nullement les dispositions légales invoquées dans le moyen dès lors qu'elle était compétente en vertu de l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale et que cette disposition légale lui a ainsi attribué la compétence en matière de transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur; qu'elle soutient par ailleurs que selon l'exposé des motifs de la loi spéciale du 8 août 1988, cette compétence vise entre autres l'organisation de réseaux et les autorisations y afférentes ainsi que l'attribution d'autorisations pour les services réguliers spécialisés, ce qu'elle entend régler, et non l'accès à la profession et au marché d'entrepreneur de transports nationaux et internationaux de personnes; que selon elle, les pièces démontrent de manière irréfutable qu'en prenant la décision attaquée, elle a "voulu se limiter à instaurer en Région flamande un régime d'autorisation pour l'organisation de transports rémunérés de personnes par la route" et qu'elle n'a jamais souhaité toucher au "régime d'autorisation relatif à l'accès à la profession et au marché dans le sens que lui attribue l'exposé des motifs", dès lors que ce régime relève de la compétence fédérale; que "l'autorisation" donnant accès à la profession, qui est une compétence fédérale, reste requise, et que "l'avant-projet de décret, dans lequel s'est concrétisée la décision attaquée, concerne uniquement l'organisation des transports (nationaux) rémunérés de personnes par la route, et non l'accès à la profession et au marché dans le sens que lui attribue l'exposé des motifs"; que le régime d'autorisation qui sera instauré serait identique à celui des règlements, quoique limité à l'organisation des transports de personnes, les règlements n'affectant nullement les conditions d'accès à la profession fixées au niveau national et dont le respect, selon l'article 1er du règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil, constitue une condition préalable pour tomber sous l'application du règlement; qu'elle fait enfin référence à l'arrêt de suspension n° 82.295 du 20 septembre 1999 pour entendre déclarer le moyen irrecevable dans la mesure où est également invoquée la violation de l'arrêté-loi précité du 30 décembre 1946 et de la loi du 26 avril 1962;

3.3. Considérant que dans la mesure où il invoque également la violation de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 et de la loi du 26 avril 1962, le premier moyen n'est effectivement pas recevable dès lors qu'il ne précise pas en quoi consiste la violation éventuelle de ces dispositions; qu'en effet l'exposé du moyen traite uniquement de la répartition des compétences;

3.4. Considérant qu'en vertu de l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale, les régions sont compétentes pour "le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur"; que le constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, sont censés avoir attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées (Cour d'arbitrage, n° 2/97 du 16 janvier 1997); que s'il résulte de l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale que les régions sont effectivement compétentes pour régler le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur au sens le plus large du terme, il n'en demeure pas moins que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles de police générale ou la réglementation relative aux communications et aux transports, compétence demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration (Cour d'arbitrage, n° 5/96 du 18 janvier 1996); qu'en l'espèce la suppression d'une habilitation pour les services réguliers spécialisés avec un contrat entre le donneur d'ordre et l'organisateur, l'instauration d'une attestation pour les transports pour compte propre et l'instauration d'une autorisation pour les services réguliers et les services réguliers spécialisés sans le contrat précité, excèdent le simple exercice du pouvoir de gestion conféré aux régions en vertu de l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale; qu'en effet pareilles actions ne relèvent pas du pouvoir de gestion, même au sens large, en matière de transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés et l'organisation de réseaux et les autorisations y afférentes, les tarifs et les réductions tarifaires accordées; que la décision attaquée entend régler une matière ayant trait à une norme générale concernant les attestations requises pour les transports pour compte propre et les autorisations pour services réguliers et services réguliers spécialisés sans contrat entre le transporteur et l'organisateur; que la partie défenderesse ne conteste d'ailleurs pas qu'elle a "voulu se limiter à instaurer en Région flamande un régime d'autorisation pour l'organisation de transports rémunérés de personnes par la route"; que, pour instaurer ce régime d'autorisation, elle s'est appuyée sur le règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil du 16 mars 1992 établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus; que le 1° de son régime

dispose que "les services réguliers spécialisés sont exemptés d'autorisation (habilitation) à condition d'être couverts par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur", que cette disposition concorde avec l'article 4, point 2, du règlement; que le 2° de son régime prévoit que "les services réguliers et les services réguliers spécialisés non couverts par un contrat entre l'organisateur et le transporteur sont soumis à autorisation", que cette disposition concorde avec l'article 4, point 4, du règlement; que le 3° de son régime prescrit que "les transports par route pour compte propre sont soumis à un régime d'attestation", que cette disposition concorde avec l'article 4, point 5, combiné avec l'article 13 du règlement qui, à la place d'autorisations, prescrit des attestations pour les transports par route pour compte propre; que, selon son intitulé, le régime d'autorisation prévu à l'article 4 du règlement précité est un régime concernant l'accès au marché (dans le texte anglais : "access to the market"); que l'on n'aperçoit donc pas comment le régime d'autorisation prévu dans la décision attaquée - qui reproduit fidèlement le règlement précité du Conseil (CEE) n° 684/92 du 16 mars 1992 - pourrait s'interpréter autrement que ce que le règlement européen considère lui-même comme étant un régime concernant l'accès au marché; que, dès lors, le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du Ministre flamand des Travaux publics, des Transports et de l'Aménagement du Territoire du 8 février 1999 en matière de "transport rémunéré de personnes en Région flamande" en ce qui concerne la "suppression du régime de l'habilitation et l'instauration du régime de l'autorisation et de l'attestation en application du règlement européen".

Article 2.

Les dépens de la demande de suspension et du recours en annulation, liquidés à la somme de quatorze mille francs, sont mis à la charge de la Région flamande.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-neuf juin 2001,
par la IXe chambre, composée de :

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	L. HELLIN,	conseiller d'État,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. VAN AELST

J. DE BRABANDERE

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.