



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.157/4
du 29 octobre 2012

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur'

Le 5 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 octobre 2012. La chambre était composée de Robert ANDERSEN, premier président du Conseil d'État, Pierre LIÉNARDY, président de chambre et Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 octobre 2012.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'accord du Ministre du Budget est visé à l'alinéa 5 du préambule du projet. Celui-ci ne figure toutefois pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Le projet examiné ne semblant pas être « directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles », au sens de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', l'obtention de cet accord ne paraît pas constituer une formalité préalable à caractère obligatoire. L'alinéa qui le vise peut, dès lors, être soit omis, soit complété par la date à laquelle il aura été obtenu ; cette dernière observation vaut également pour l'avis de l'Inspecteur des Finances.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet vise à insérer dans l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 'portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur', une définition des termes « commission Taxis ».

L'insertion de cette nouvelle définition s'explique par l'intervention de cette « commission Taxis » dans la procédure d'octroi des dérogations à l'interdiction d'utiliser des véhicules d'une ancienneté supérieure à sept ans, prévue aux articles 10, 19 et 24, du projet (articles 24, § 2, 73, § 2, et 102, § 2, en projet, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009, en projet).

Cette « commission Taxis » a été créée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juillet 1993 'portant création de commissions de services réguliers, des services réguliers spécialisés, et des services de taxis'. Cet arrêté trouve son fondement légal dans l'article 33bis du décret du 21 décembre 1989 'relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne', inséré par l'article 9 du décret du 26 novembre 1992.

Cet article 33*bis* du décret du 21 décembre 1989 a toutefois été remplacé par l'article 10 du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'.

La « commission Taxis » à laquelle se réfère le projet examiné devra être réorganisée à la date d'entrée vigueur de l'article 10 du décret du 6 novembre 2008 ; l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juillet 1993 qui la crée ne trouvant plus de fondement légal suffisant dans la nouvelle rédaction de l'article 33*bis* du décret du 21 décembre 1989 'relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne'. En effet, ce dernier prévoit la création d'une « Commission consultative du Transport et de la Mobilité », sans plus prévoir de commission spécifique aux services de taxis en son sein.

Ceci dit, il ne se conçoit pas qu'un arrêté modificatif se réfère à une « commission Taxis » qui est appelée à disparaître dès l'entrée en vigueur de l'article 33*bis* du décret du 21 décembre 1989, tel que remplacé par l'article 10 du décret du 6 novembre 2008.

Article 2

Dans la phrase liminaire il convient de viser l'article 3, alinéa 1^{er}.

Article 4

1. L'article 4, 2°, a), du projet vise à tempérer la condition de moralité prévue à l'article 9, 2°, a), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009. Cette dernière disposition prévoit actuellement, parmi les conditions de moralité exigées des chauffeurs de taxis, le fait de ne pas avoir encouru en Belgique ou à l'étranger une condamnation coulée en force de chose jugée à une peine criminelle avec ou sans sursis. La disposition examinée prévoit de ne tenir compte que des seules peines encourues dans un délai de sept ans augmenté de la durée de la peine prononcée, et précédant la délivrance du certificat de capacité ou la revalidation de celui-ci.

Dans son avis 50.421/4 donné le 26 octobre 2011 sur un avant-projet de loi '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) 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international par route', la section de législation du Conseil d'État a formulé sur cette question l'observation suivante, à propos de l'article 8 de cet avant-projet de loi :

« Selon l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° du texte en projet, la condition d'honorabilité n'est pas satisfaite en présence d'une 'condamnation pénale grave coulée en force de chose jugée durant les dix dernières années, sous réserve de réhabilitation'. La 'condamnation pénale grave' dont question est définie par le

paragraphe 2 du même article comme ‘toute condamnation pénale qui a donné lieu à une peine d’emprisonnement principal supérieure à six mois ou à une amende supérieure à quatre mille euros’. À la différence de ce que prévoit l’article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o et 4^o de l’avant-projet et de ce qu’envisage – à titre de minimum – le règlement 1071/2009, il n’est donc pas tenu compte, sous l’angle de l’article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la nature particulière de l’infraction dont la commission pourrait constituer le fait générateur de la perte d’honorabilité, ou encore, de l’identité de la législation à laquelle il a été contrevenu. Le seul élément déterminant réside dans le *quantum* de la peine prononcée : de ce dernier, et de lui seul, découlera automatiquement, sans appréciation supplémentaire de la part du juge appelé à prononcer la condamnation principale, la perte d’honorabilité et l’interdiction professionnelle qui lui est corrélative.

Cette indifférence à l’égard de la nature du fait infractionnel et de l’identité de la réglementation à laquelle il a été contrevenu, est confirmée par l’exposé des motifs : ‘la condition d’honorabilité n’est pas/plus remplie dès qu’une personne a encouru : 1. Une condamnation pénale grave, coulée en force de chose jugée durant les dix dernières années, sous réserve de réhabilitation, *dans quelque domaine que ce soit* ; (...)’ (Le Conseil d’État souligne).

Pareille indistinction n’est pas compatible avec le respect dû au droit au libre choix de l’activité professionnelle, tel qu’il est notamment garanti par l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’Homme¹ ainsi que par les articles 22² et 23³ de la Constitution, ni avec l’interdiction de discrimination dans la réglementation de ce libre choix, telle qu’elle découle de l’article 14 de la Convention européenne des droits de l’Homme combiné avec l’une des dispositions susdites. Il est certes admissible que la loi prévoie – le cas échéant de manière automatique – une interdiction professionnelle ou une suspension de droits fondamentaux à titre de sanction accessoire en cas de condamnation encourue à raison de la commission de faits pénaux. C’est à la condition toutefois qu’il existe un lien spécifique et rationnel entre la nature des faits pénaux concernés et les éventuelles « déviances » qu’ils révèlent, d’une part, et les qualités requises pour exercer la profession et le droit fondamental concerné, d’autre part⁴. À défaut qu’un tel lien existe et que sa rationalité puisse être démontrée – telle est précisément la situation en l’espèce, en raison de l’indistinction

¹ *Note de bas de page 2 de l’avis cité* : Voir Cour eur. D.H., arrêt *Bigaeva c. Grèce* du 28 mai 2009, §§ 22-23 ; Cour eur. D.H., arrêt *Albanese c. Italie* du 23 mars 2006, §§ 53-54.

² *Note de bas de page 3 de l’avis cité* : Voir en effet, sur le parallélisme d’interprétation entre la notion de vie privée au sens de l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’Homme et la notion de vie privée au sens de l’article 22 de la Constitution, C.C., 145/2011, 22 septembre 2011, B.33.2 : « Il ressort en outre des travaux préparatoires de l’article 22 de la Constitution que le Constituant a cherché ‘à mettre le plus possible la proposition en concordance avec l’article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (CEDH), afin d’éviter toute contestation sur le contenu respectif de l’article de la Constitution et de l’article 8 de la CEDH’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2) ».

³ *Note de bas de page 4 de l’avis cité* : Voir C.C., 56/2011, 28 avril 2011, B.8.1.

⁴ *Note de bas de page 5 de l’avis cité* : Voir en ce sens, notamment, C.C., 38/2000, 29 mars 2000, B.4 (à propos de l’interdiction faite aux personnes ayant commis certains faits pénaux – enlèvements de mineurs ; attentat à la pudeur ou viol ; corruption de la jeunesse et prostitution ; outrages publics aux bonnes mœurs - d’être débitants de boissons fermentées à consommer sur place) : « Les faits qui valent à leur auteur l’interdiction en cause sont de ceux dont le législateur peut penser, sans erreur manifeste, que ceux qui les ont commis risquent plus que d’autres, s’ils tiennent un débit de boissons fermentées à consommer sur place, de favoriser ou de commettre des faits de même nature ».

décrite ci-avant –, la mesure doit être considérée comme disproportionnée⁵, et s'expose au grief supplémentaire de traiter à l'identique, sans justification objective et raisonnable, des délinquants pénaux ne se trouvant pas dans des situations comparables au regard de cette mesure. La section de législation du Conseil d'État ne peut sur ce point que renvoyer, par analogie, à la motivation qui a conduit la Cour européenne des droits de l'Homme, dans un arrêt *Thlimmenos c. Grèce*, à juger contraire à l'article 14 de la Convention éponyme, la législation nationale qui privait automatiquement les personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum*, de la possibilité d'exercer la profession d'expert-comptable⁶.

L'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o du texte en projet sera revu en conséquence ».

La disposition présentement examinée appelle *mutatis mutandis* la même observation en tenant compte de la spécificité visée qui implique un contact direct avec le public.

⁵ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Voir, par analogie, les motifs qui ont conduit la Cour européenne des droits de l'Homme à conclure à l'inadmissibilité de la suspension automatique des droits politiques des personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum* (Cour eur. D.H., arrêt *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) du 6 octobre 2005, § 82 « (La disposition de la législation électorale britannique querellée) demeure un instrument sans nuances, qui dépouille du droit de vote, garanti par la Convention, un grand nombre d'individus, et ce de manière indifférenciée. Cette disposition inflige une restriction globale à tous les détenus condamnés purgeant leur peine et s'applique automatiquement à eux, quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et de leur situation personnelle. Force est de considérer que pareille restriction générale, automatique et indifférenciée à un droit consacré par la Convention et revêtant une importance cruciale outrepassa une marge d'appréciation acceptable, aussi large soit-elle, et est incompatible avec l'article 3 du Protocole n° 1 »). Voir. ég., et toujours par analogie, les motifs qui ont conduit la Cour européenne des droits de l'Homme à conclure à l'inadmissibilité de la suspension automatique des droits parentaux des personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum* (Cour eur. D. H., arrêt *Sabou et Piracalab c. Roumanie* du 28 septembre 2004, §§ 48-49 : « La Cour observe que l'infraction pour laquelle le requérant a été condamné était totalement étrangère aux questions liées à l'autorité parentale et qu'à aucun moment, il n'a été allégué un manque de soins ou des mauvais traitements de sa part envers ses enfants. La Cour relève qu'en droit roumain, l'interdiction d'exercer les droits parentaux s'applique automatiquement et d'une manière absolue à titre de peine accessoire à toute personne qui exécute une peine de prison, sans aucun contrôle de la part des tribunaux et sans aucune prise en considération du type d'infraction et de l'intérêt des mineurs. Dès lors, elle constitue plutôt un blâme moral ayant comme finalité la punition du condamné et non pas une mesure de protection de l'enfant. Eu égard à ces circonstances, la Cour estime qu'il n'a pas été démontré que le retrait en termes absolus et par effet de la loi des droits parentaux du premier requérant répondait à une exigence primordiale touchant aux intérêts des enfants et partant, qu'il poursuivait un but légitime, à savoir la protection de la santé, de la morale, ou de l'éducation des mineurs »).

⁶ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt *Thlimmenos c. Grèce* du 6 avril 2000, § 47 : « La Cour estime qu'en principe les États ont un intérêt légitime à exclure certains délinquants de la profession d'expert-comptable. Toutefois, elle considère par ailleurs que, contrairement à des condamnations pour d'autres infractions majeures, une condamnation consécutive à un refus de porter l'uniforme pour des motifs religieux ou philosophiques ne dénote aucune malhonnêteté ou turpitude morale de nature à amoindrir les capacités de l'intéressé à exercer cette profession. L'exclusion du requérant au motif qu'il n'avait pas les qualités requises n'était donc pas justifiée. La Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel les personnes qui refusent de servir leur pays doivent être punies en conséquence. Toutefois, elle relève également que le requérant a purgé une peine d'emprisonnement pour avoir refusé de porter l'uniforme. Dans ces conditions, la Cour estime qu'infliger une autre sanction à l'intéressé était disproportionné. Il s'ensuit que l'exclusion du requérant de la profession d'expert-comptable ne poursuivait pas un but légitime. Partant, la Cour considère que le refus de traiter le requérant différemment des autres personnes reconnues coupables d'un crime n'avait aucune justification objective et raisonnable ».

2. L'observation qui précède vaut également pour l'article 4, 2°, b), du projet examiné (article 9, 2°, b), en projet, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009).

Il appartient à l'auteur du projet d'assurer la cohérence entre l'article 9, alinéa 1^{er}, 2°, b), tel qu'il sera modifié et le c) en vigueur.

Article 6 nouveau

Il convient d'insérer dans le projet un article 6 nouveau afin d'adapter également dans l'article 13 de l'arrêté les renvois aux extraits de casier judiciaire.

Article 10

1. Dans le membre de phrase liminaire de l'article 10 du projet, il n'y a pas lieu d'indiquer que l'article 24 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 est « complété par un paragraphe 2 rédigé comme suit » mais bien de rédiger la phrase liminaire comme ceci :

« Dans l'article 24 du même arrêté, à la place du paragraphe 2, annulé par l'arrêt du Conseil d'État n° 211.590 du 28 février 2011, il est inséré un paragraphe 2 rédigé comme suit : '§ 2. (la suite comme au projet)' »⁷.

2. Il est renvoyé, quant au rôle donné à la « commission Taxis » dans la procédure d'octroi de dérogations à la condition d'ancienneté des véhicules, à l'observation formulée à propos de l'article 1^{er} du projet.

3. Les deux observations qui précèdent valent également pour les articles 19 et 24 du projet examiné.

Article 11

Dans le membre de phrase liminaire de l'article 11 du projet, les mots « alinéa 1^{er} » doivent être omis, l'article 38 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009, ne comportant qu'un seul alinéa.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-2-4-7.

Article 26

Au 1^o, il convient également de viser l'alinéa 3 de l'article 125.

Article 28

La section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles le recours à un « appareil périphérique » ne serait pas autorisé pour les services de transport d'intérêt général au même titre que cela est prévu dans les autres dispositions en projet relatives à l'établissement des feuilles de route.

Article 37

L'article 37 du projet vise à insérer dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009, un article 147/1 rédigé comme suit :

« Art. 147/1. Les véhicules affectés à un service de taxis, à un service de location de voitures avec chauffeur ou à un service de taxis collectifs répondent à la condition d'âge fixée aux articles 24, § 2, 73, § 2 et 102, § 2, au plus tard pour le 8 septembre 2013 ».

Dans la note au Gouvernement du 1^{er} décembre 2010 (version 2 datée du 5 août 2010) la nécessité de cette mesure transitoire est justifiée dans les termes suivants :

« Il s'avère difficile pour certains exploitants de se conformer à court terme à l'exigence de la limite d'âge du véhicule. Certaines sociétés se voient contraintes de remplacer rapidement une grande partie de leur flotte et se trouvent incapable d'y faire face.

C'est pourquoi, l'avant-projet d'arrêté prévoit d'accorder un délai de 3 ans pour satisfaire à cette exigence, pour les véhicules acquis avant l'entrée en vigueur du décret ».

L'auteur du projet est invité à examiner si, compte tenu du délai écoulé depuis la rédaction de cet argumentaire, la date limite du 8 septembre 2013 ne doit pas être modifiée.

Article 38

Afin d'éviter toute rétroactivité, il est préférable, à l'article 147/2, en projet, de se référer à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, plutôt qu'à sa date de publication.

Article 46

Cette disposition paraphrase inutilement la règle de droit commun de l'entrée en vigueur des arrêtés ; elle sera omise.

Annexes

Les sept annexes du projet sont destinées soit à remplacer une annexe de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009, soit à en constituer une nouvelle annexe.

Chacune d'entre elle doit être munie de deux entêtes, dont le premier indique qu'elle constitue une annexe (1, 2, 3, 4, 5, 6, ou 7) à l'arrêté du Gouvernement wallon du (...) modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voiture avec chauffeur⁸, et le second qu'elle constitue l'annexe (1, 1/1, 6/1, 8/1, 9, 9/1, ou 12) de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voiture avec chauffeur. Chaque annexe reçoit par ailleurs un intitulé conforme à son objet (par exemple, pour l'annexe 1 : « modèle de certificat de capacité »)⁹.

Chaque annexe doit, en outre, être complétée par la mention « Vu pour être annexée à l'arrêté du Gouvernement wallon du (...) » et être revêtue des mêmes signatures que le dispositif¹⁰.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT –
DE EERSTE VOORZITTER

Colette GIGOT

Robert ANDERSEN

⁸ C'est l'intitulé du projet d'arrêté du Gouvernement wallon ici examiné.

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 174, formule F 4-2-13-2.

¹⁰ *Ibid.*, recommandations n°s 171 à 174 et formule F 4-8-2.