

Numéro du rôle : 887
Arrêt n° 69/95 du 17 octobre 1995

A R R E T

En cause : la demande de suspension des articles 16, 17 et 29 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, introduite par la s.a. A.D.-Limousines.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 juillet 1995 et parvenue au greffe le 24 juillet 1995, une demande de suspension des articles 16, 17 et 29 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, publiée au *Moniteur belge* du 1er juin 1995, a été introduite par la s.a. A.-D. Limousines, dont le siège social est établi rue L. Mignon 3, 1030 Bruxelles.

Par la même requête, la partie requérante demande également l'annulation des mêmes dispositions.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 24 juillet 1995, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 8 août 1995, le président a fixé l'audience au 13 septembre 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'à la partie requérante et à ses avocats, par lettres recommandées à la poste le 10 août 1995.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, rue Ducale 7/9, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire concernant la demande de suspension, par lettre recommandée à la poste le 6 septembre 1995.

A l'audience publique du 13 septembre 1995 :

- ont comparu :

. Me J. Bourtembourg et Me F. Schmitz, avocats du barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me J.-P. Lagasse, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

Les dispositions entreprises de l'ordonnance du 27 avril 1995 sont les suivantes :

« Art. 16. 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 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.

Art. 17. § 1er. Les conditions d'exploitation des services de location de voitures avec chauffeur sont fixées par le Gouvernement. Elles consacrent au moins l'application des principes suivants :

1° Le véhicule affecté à l'exploitation du service doit être un véhicule de luxe et offrir aux passagers les conditions de confort et les aménagements intérieurs réclamés par la clientèle. Ces critères peuvent être précisés par le Gouvernement;

2° Le véhicule doit être soumis à un contrôle périodique destiné à vérifier que le véhicule continue à remplir toutes les conditions d'exploitation;

3° Toute location de véhicule donne lieu à une inscription sur un registre tenu au siège de l'exploitation et dans lequel doivent figurer la date et l'heure de la commande ainsi que l'objet précis du contrat de location et son prix; ce registre peut être organisé sous une forme informatisée;

4° Le véhicule ne peut être mis qu'au service d'une personne physique ou morale déterminée en vertu d'un contrat écrit conforme au modèle arrêté par le Gouvernement, dont un exemplaire se trouve au siège de l'exploitation et une copie à bord du véhicule lorsque la signature du contrat précède la prise en charge des passagers ou dont l'original se trouve à bord du véhicule dans les autres cas. Le contrat écrit mentionne en tout cas que le véhicule est mis au service de la personne pour une durée de trois heures au moins.

En toute hypothèse, le service ne peut être rémunéré qu'après réception de la facture au siège du client;

5° Le véhicule ne peut ni stationner ni circuler sur la voie publique ou sur une voie privée accessible au public, s'il n'a fait l'objet d'une location préalable au siège de l'entreprise;

6° Le contrat de location ne peut porter que sur le véhicule et non sur des places dans le véhicule;

7° Le véhicule doit être équipé d'un signe distinctif apposé à l'avant et à l'arrière du véhicule et avoir à son bord au moins les documents d'autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur et un document de bord propre au véhicule loué;

8° Il ne peut porter aucun signe extérieur ni intérieur caractérisant ou rappelant les véhicules affectés à l'exploitation d'un service de taxis tels que taximètres, voyant lumineux et mentions;

9° Il ne peut pas être équipé d'un appareil émetteur ou récepteur de radiocommunication au sens de l'article 1er, 4°, de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications.

L'exploitant d'un service de taxis, muni d'une autorisation conformément à l'article 3, peut être autorisé à affecter à titre accessoire un taxi à l'exploitation d'un service de location de voitures avec chauffeur, moyennant autorisation particulière du Gouvernement, paiement d'une surtaxe et à condition que cette activité accessoire ne porte pas préjudice aux critères de rentabilité de son exploitation et de mise à disposition du taxi au public.

Par dérogation au § 1er, alinéa 1er, 8°, le taxi affecté à l'exploitation d'un service de location de voitures avec chauffeur conformément à l'alinéa précédent peut conserver un taximètre à l'intérieur du véhicule.

Le § 1er, alinéa 1er, 9°, n'est pas applicable au taxi visé à l'alinéa précédent.

§ 2. L'autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur et l'autorisation d'affecter un taxi à titre accessoire à l'exploitation d'un service de location de voitures avec chauffeur sont délivrées par le Gouvernement.

Celui-ci détermine la procédure d'introduction et d'instruction des demandes d'autorisation ainsi que les annexes qui doivent y être jointes et fixe la forme des autorisations et les mentions qui doivent y figurer.

Il ne peut être délivré qu'une seule autorisation par exploitant.

L'autorisation mentionne le nombre de véhicules pour lesquels elle est délivrée.

Art. 29. Le Gouvernement fixe les tarifs applicables aux services de taxis. Il peut décider de tarifs diversifiés en fonction notamment de l'heure, du jour ou du fait que le client a des bagages ou non, ou décider de tarifs forfaitaires pour certains types de courses qu'il détermine et réglementer les tarifs applicables lorsque le véhicule est utilisé comme taxi collectif.

Le Gouvernement peut créer des zones tarifaires distinctes au sein d'un même périmètre.

Le Gouvernement fixe les tarifs minima applicables aux services de location de voitures avec chauffeur. »

IV. *En droit*

- A -

Requête

Premier moyen

A.1. L'article 16 de l'ordonnance attaquée viole les articles 2 et 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et l'article 92bis, § 2, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qu'aucun accord de coopération n'a été conclu entre les régions alors que la disposition entreprise a vocation à s'appliquer à des exploitants dont le siège d'exploitation est situé en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale.

Deuxième moyen

A.2. L'article 17 de l'ordonnance entreprise viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le droit au libre choix d'une activité professionnelle, consacré par l'article 23 de la Constitution, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et le principe de la liberté de prestation des services tel qu'il est consacré par les articles 59 à 62 et 75 du Traité de Rome et par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cet article impose, à la fois, l'obligation d'un contrat écrit signé avant la prise en charge des passagers, dont un exemplaire doit se trouver au siège d'exploitation (article 17, § 1er, 4^o), et l'interdiction pour le véhicule de stationner ou de circuler sur la voie publique ou sur une voie privée accessible au public s'il ne fait pas l'objet d'une location préalable « au siège de l'entreprise » (article 17, § 1er, 5^o).

Il instaure ainsi l'obligation pour les clients intéressés par la location d'un véhicule avec chauffeur de se déplacer eux-mêmes au siège de l'entreprise pour conclure le contrat de transport. L'interdiction de percevoir la rémunération au comptant fait obligation à l'exploitant d'envoyer au préalable sa facture au « siège du client », sans qu'aucune justification ne soit apportée à cette restriction. Enfin, l'interdiction d'utiliser une radio ne permet pas d'avertir les chauffeurs qu'un client les attend.

Ces dispositions créent une différence de traitement injustifiée entre les services de transport rémunéré de personnes, selon qu'il s'agit de taxis ou de limousines, dans la mesure où ces dernières doivent tolérer une atteinte incompatible avec les libertés fondamentales invoquées au moyen.

Troisième moyen

A.3. La disposition précitée de l'article 17, § 1er, 5^o, restreint sans justification apparente la liberté de circulation des personnes concernées, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la liberté individuelle et de la liberté de circulation, tel qu'il est consacré par l'article 12 de la Constitution et par l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Quatrième moyen

A.4. En prétendant régler la politique des prix et en déléguant cette compétence au Gouvernement de région, l'article 29 viole l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, selon lequel la politique des prix relève de la compétence des autorités fédérales.

Quant au préjudice

A.5. Il y a tout lieu de craindre que l'exécution immédiate de la norme attaquée entraîne pour la requérante un dommage irréparable allant au-delà d'un simple préjudice pécuniaire. Les dispositions entreprises lui imposent

en effet les interdictions suivantes :

« - interdiction de prendre des passagers sans que ceux-ci se soient préalablement déplacés, par leurs propres moyens, pour conclure le contrat au siège de l'exploitant, lequel peut être, le cas échéant, fort éloigné de l'endroit où ils se trouvent au moment où ils souhaitent faire appel à une limousine;

- interdiction de stationner ou de circuler sur la voie publique, une fois que la mission de transport est terminée;

- interdiction d'utiliser un moyen de radiocommunication;

- interdiction de percevoir le prix du transport au comptant, puisqu'il faudra adresser une facture au siège du client, ce qui en cas de clientèle internationale, risque de poser des problèmes de récupération de la créance et, en tout cas, d'occasionner des retards importants d'encaissement. »

En outre, les prix minima sont fixés par le Gouvernement de région, sur la base de la délégation prévue par les dispositions attaquées, à un seuil beaucoup trop élevé pour que les limousines soient encore attractives pour la clientèle, eu égard au fait qu'un minimum de trois heures devra lui être porté en compte.

A.6. La requérante développe son activité à l'aide de sept véhicules qui font l'objet, l'un d'une location à long terme, les autres de financements bancaires. Son activité s'exerce de trois manières distinctes :

« - elle a conclu des contrats avec des hôtels, en vertu desquels elle effectue essentiellement des transferts de clients de ces hôtels à l'aéroport; en général, le transfert est payé par l'hôtel;

- elle a conclu des contrats avec des sociétés au terme desquels elle s'engage à mettre des véhicules à disposition de personnes déterminées; les réservations se font par télécopieur ou par téléphone; en général les sociétés clients paient les courses;

- elle effectue des prestations en sous-traitance pour d'autres exploitants de limousines qui sont, ponctuellement, confrontés à des demandes supérieures à leurs capacités; la distribution des courses se fait, soit au siège de la société, soit par radio; de manière ponctuelle, la requérante répond également à des demandes qui lui sont faites par des sociétés, soit par télécopie, soit par téléphone.

La requérante ne dispose pas de garage privatif. Ses véhicules sont stationnés sur la voie publique, soit à proximité du siège de la société, soit, sous la responsabilité des chauffeurs, à leur domicile personnel.

Les trois activités mentionnées sont rendues impossibles par les dispositions attaquées. En réalité, la seule modalité de travail qui reste permise à la requérante est d'attendre à son siège d'exploitation que les éventuels clients viennent d'eux-mêmes conclure un contrat, sans pouvoir répondre à un appel venant de l'extérieur.

La clientèle de la requérante ne procède jamais de la sorte, avec pour conséquence que la poursuite de son activité est intenable. Tel est d'ailleurs, clairement, le but poursuivi par le législateur. »

A.7. La requérante supporte des charges mensuelles de 649.537 francs qui ne seraient réduits que de 170.000 francs si elle licenciait son personnel. La totalité de son chiffre d'affaires provient d'activités qui lui sont désormais interdites. La cessation de ses activités est inéluctable et un droit éventuel à l'allocation ultérieure de dommages et intérêts ne l'empêchera pas.

Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

Quant à la recevabilité

A.8. L'exécution immédiate de l'ordonnance attaquée ne peut causer de préjudice à la requérante. L'article 41 de l'ordonnance et l'arrêté d'application du 9 mai 1995 lui permettent d'obtenir une première autorisation d'un an, et elle a fait les démarches utiles à cet effet.

A.9. A titre subsidiaire, le recours n'est recevable qu'en ce qu'il attaque les dispositions relatives aux services de location de voitures avec chauffeur, et non celles qui concernent les services de taxis, puisqu'elles ne sont pas applicables à la requérante. Celle-ci est donc sans intérêt à attaquer l'article 29, alinéas 1er et 2, dans la mesure où il ne concerne que les services de taxis. Le recours est également irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 16, alinéa 2, puisque, ayant son siège social dans la Région de Bruxelles-Capitale, la requérante n'a pas intérêt à attaquer la disposition qui oblige les exploitants installés dans une autre région à obtenir une autorisation délivrée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable

A.10. La requérante se méprend sur la portée des dispositions qu'elle attaque. Elles n'ont nullement pour effet d'interdire ses activités ou de les rendre plus difficiles. Aucune disposition n'impose que seule la personne transportée puisse conclure un contrat avec elle ni que la personne transportée soit obligée de se déplacer physiquement au siège de l'entreprise pour y signer un contrat. La convention doit être juridiquement conclue au siège de l'entreprise, mais cette convention peut être passée par courrier, par fax, etc. Ce qui est interdit, c'est la pratique selon laquelle un accord est conclu entre le chauffeur et la personne transportée, pareil accord portant, en réalité, sur des courses « taxi ».

A.11. L'obligation pour les entreprises situées dans d'autres régions d'obtenir une autorisation ne cause aucun grief à la requérante. Au contraire, elle peut tirer avantage de cette disposition, puisqu'elle est établie à Bruxelles et qu'elle est ainsi protégée contre les exploitants « pirates » qui, installés dans une région où n'existe aucune réglementation, pourraient fausser le jeu de la concurrence à son détriment.

A.12. Quant au préjudice lié à l'application du tarif minimum, il est inexistant, les tarifs annoncés par la requérante étant supérieurs aux minima fixés par l'arrêté du 9 mai 1995.

Quant au sérieux des moyens

Premier moyen

A.13. A le supposer recevable (voy. A.9), le premier moyen n'est pas sérieux. L'article 92bis, § 2, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'exige la conclusion d'un accord de coopération que pour les services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région. Il ne peut être étendu aux locations de voitures avec chauffeur. La Région de Bruxelles-Capitale a usé d'une compétence que lui attribue l'article 6, § 1er, X, 8°, de la même loi spéciale en ce qui concerne « 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 ».

Deuxième et troisième moyens

A.14. Par ses deuxième et troisième moyens, la requérante fait précisément grief à l'ordonnance attaquée de l'empêcher d'effectuer des courses « taxi » dans le cadre de l'exploitation de son service de location de voitures avec chauffeur. Le moyen n'est recevable qu'en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec les dispositions du droit international citées au moyen. Ce qui est en cause, c'est la différence de traitement réservée aux taxis et aux voitures de location quant à l'utilisation mixte du véhicule « taxi » et quant au maintien d'une radio à bord de ce dernier véhicule lorsqu'il est mis en service « limousine ». La portée du moyen est donc circonscrite aux alinéas 2 et 3 de l'article 17, § 1er, de l'ordonnance.

A.15. Les services de taxi, d'une part, et les services de location de voitures, d'autre part, constituent deux modes distincts de transport rémunéré de personnes. Ils répondent à des besoins différents. Le législateur régional peut légitimement contribuer à l'harmonieux développement de ces deux types d'activités en veillant à éviter leur confusion. Les limitations qu'il apporte ainsi à la liberté du commerce et de l'industrie ne sont pas disproportionnées au but poursuivi.

A.16. L'interdiction de stationner ou de circuler sur la voie publique, critiquée par le troisième moyen, est justifiée, ainsi que le souligne l'exposé des motifs, par la circonstance que de trop nombreuses voitures de location « racolent » des clients destinés aux taxis en circulant ou en stationnant aux abords des hôtels, restaurants, lieux de spectacles, ce qui crée des conflits entre les deux secteurs concernés et suscite de nombreuses plaintes des clients, trompés sur la nature du véhicule et donc sur le prix de la course (*Doc.* Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1994-1995, n° A-368/1, p.21). La restriction critiquée n'est pas disproportionnée à l'objectif qui est d'éviter de tels conflits.

Quatrième moyen

A.17. A supposer que la requérante ait intérêt à critiquer les tarifs - *quod non* (voy. A.12) -, le quatrième moyen de sa requête n'est pas sérieux. L'ordonnance est fondée, non sur la compétence générale des régions en matière économique, mais sur la compétence spéciale que leur attribue l'article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980. La seule réserve prévue par cette disposition concerne les règles de police générale et les prescriptions techniques relatives aux moyens de transport. Elle ne peut être étendue à la fixation des tarifs. La disposition attaquée peut d'ailleurs trouver un fondement dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

- B -

B.1. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

B.2. L'article 16, qui subordonne l'exploitation d'un service de location de voitures avec chauffeur à une autorisation délivrée par le Gouvernement de région, n'est pas de nature, en soi, à causer un préjudice à la requérante. Celle-ci ne dirige d'ailleurs aucun argument contre cette disposition dans l'exposé du préjudice qu'elle allègue.

B.3. Les dispositions attaquées de l'article 17 amèneront la requérante à adapter son exploitation à la réglementation nouvelle. Il convient de vérifier si, ainsi que le soutient la requérante (A.7), les interdictions décrites en A.5 peuvent avoir des conséquences telles qu'elles rendraient impossible l'exploitation de son entreprise ou qu'elles compromettraient gravement sa rentabilité.

B.4. Si une lecture littérale et isolée de l'article 17, § 1er, 5°, semble interdire de prendre des passagers qui ne se seraient pas eux-mêmes déplacés au siège de l'entreprise, la même disposition, lue en combinaison avec le 4°, indique que la location « au siège de l'entreprise » peut se faire autrement que par écrit puisqu'il est explicitement prévu que le contrat écrit peut être signé à bord du véhicule. Pour autant qu'une convention ait été préalablement conclue avec l'entreprise, fût-ce par téléphone ou par télécopieur, la disposition en cause n'interdit nullement que le véhicule se déplace pour aller chercher le client qui a contracté verbalement.

Quant à l'interdiction de stationner sur la voie publique, il est possible qu'elle entraîne des frais de garage. Mais la requérante reste en défaut d'apporter des éléments démontrant que ces frais seraient tels qu'ils pourraient compromettre gravement la rentabilité de l'entreprise.

B.5. La requérante ne démontre pas davantage que l'interdiction d'équiper le véhicule d'un appareil de radiocommunication serait de nature à compromettre gravement la rentabilité de son entreprise de location de voitures avec chauffeur.

B.6. L'interdiction de percevoir le prix du transfert au comptant pourrait exposer la requérante à des problèmes d'encaissement, notamment de la part d'une clientèle occasionnelle ou étrangère.

Il ressort toutefois de la description que donne la requérante de ses activités (A.6), qu'elle travaille principalement avec une clientèle stable, ses cocontractants étant non des clients occasionnels mais, selon les cas, l'hôtel où ils sont descendus, la société avec laquelle un contrat a été conclu ou l'entreprise qui a sous-traité des demandes auxquelles elle ne peut répondre elle-même.

B.7. Quant aux prix que la requérante qualifie de « beaucoup trop élevés », ils ont été fixés, non par l'ordonnance entreprise, mais par l'arrêté du Gouvernement de région du 9 mai 1995.

La seule obligation qui, à ce sujet, figure dans l'ordonnance elle-même est relative à la durée minimale de trois heures, inscrite à l'article 17, § 1er, 4°. La requérante ne démontre pas qu'une telle obligation pourrait compromettre gravement son exploitation.

B.8. Il découle de ce qui précède qu'une des conditions requises par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 n'est pas remplie. La demande de suspension doit dès lors être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 octobre 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior