Cour constitutionnelle

Arrêt n° 171/2025
du 11 décembre 2025
Numéro du rôle : 8417

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 2, 5°, *b)*, 4 et 5 du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « relatif au transport particulier rémunéré », posées par le Tribunal de police de Vilvorde.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 6 janvier 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 janvier 2025, le Tribunal de police de Vilvorde a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 2, 5°, *b)*, 4 et 5 du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 relatif au transport particulier rémunéré violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils rendraient ce décret applicable aux services d'ambulance assurant un transport non urgent de patients assis et assimileraient ces services aux taxis de rue ?

2. Les articles 2, 5°, *b)*, 4 et 5 du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 relatif au transport particulier rémunéré violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils rendraient ce décret applicable aux services d'ambulance assurant un transport non urgent de patients assis, alors que le même décret n'est pas applicable aux services d'ambulance assurant un transport non urgent de patients couchés ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SRL « Franckline » et Yves Pasteels, assistés et représentés par Me Anthony Poppe et Me Ellen Verschuere, avocats au barreau de Gand;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Jürgen Vanpraet, avocat au barreau de Flandre occidentale.

Par ordonnance du 22 octobre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteures Joséphine Moerman et Emmanuelle Bribosia, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Deux personnes sont transportées d'un hôpital vers leur domicile par Yves Pasteel, agissant pour le compte de la SRL « Franckline », à bord d'un véhicule qui n'était pas équipé d'une cellule sanitaire et ne se prêtait pas au transport de patients couchés. La SRL et le chauffeur sont poursuivis devant le Tribunal de police de Vilvorde pour avoir, sans autorisation, respectivement exploité et accompli en tant que chauffeur un service de transport particulier rémunéré.

Le Tribunal de police constate que le décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « relatif au transport particulier rémunéré » ne s'applique pas aux services de transport non urgent de patients couchés, conformément à l'article 5 de ce décret. Le Tribunal déduit des travaux préparatoires que ce décret est applicable en revanche au transport non urgent de patients assis, sauf lorsque ce transport n'est pas rémunéré. Dès lors, le Tribunal de police estime indiqué de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. D'après le Gouvernement flamand, les questions préjudicielles ne sont pas recevables en ce qu'elles portent sur la compatibilité de l'article 4 du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « relatif au transport particulier rémunéré » (ci-après : le décret du 29 mars 2019) avec les articles 10 et 11 de la Constitution, puisque cette disposition ne porte pas sur la problématique décrite dans les questions préjudicielles.

A.1.2. Les prévenus devant la juridiction *a quo* rétorquent que le Gouvernement flamand ne démontre pas que l'article 4 du décret du 29 mars 2019 n'est pas pertinent en espèce.

A.2.1. Les prévenus devant la juridiction *a quo* sont d'avis, à titre principal, que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, puisque les dispositions en cause ne sont pas applicables au litige qui est pendant devant la juridiction *a quo*.

A.2.2. Ils font valoir que le législateur décrétal n'a pas encore réglé le transport non urgent de patients assis et que ce type de transport ne saurait être assimilé au transport particulier rémunéré au sens du décret du 29 mars 2019. Ils relèvent que ce décret ne dispose pas expressément que son champ d'application s'étend au transport non urgent de patients assis. Selon eux, l'exclusion du transport non urgent de patients couchés du champ d'application ne permet pas de déduire *a contrario* que le transport non urgent de patients assis relèverait quant à lui du champ d'application du décret. Ils estiment que ce dernier type de transport ne relève pas d'une des quatre catégories de transport particulier rémunéré énumérées à l'article 2, 5°, du décret du 29 mars 2019. Ils exposent que les véhicules utilisés pour le transport non urgent de patients assis ne sont pas mis à la disposition du public sur la voie publique, que ces véhicules sont uniquement indiqués pour les patients et que le transport non urgent de patients assis est éligible à un remboursement partiel par les mutualités. Ils soulignent également qu'à l'article 3, 4°, du décret de la Région flamande du 20 avril 2001 « relatif à l'organisation du transport de personnes par la route » (ci-après : le décret du 20 avril 2001), qui doit encore entrer en vigueur à une date à fixer par le Gouvernement flamand, le législateur décrétal a disposé que le transport non urgent de patients en position assise, aux conditions à fixer par le Gouvernement flamand, n'entre pas dans le champ d'application de ce décret et ne peut ainsi être considéré comme un service de taxi. D'après eux, le transport non urgent de patients assis constitue en outre une matière communautaire, alors que le décret du 29 mars 2019 règle une matière régionale. Pour étayer leur argumentation, ils renvoient également à un projet de note du Gouvernement flamand, au point de vue du « Mobiliteitsraad » (Conseil flamand de mobilité), à la réponse du ministre compétent à une question parlementaire, aux arrêtés ministériels qui prévoient une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités couvrant les frais de voyage de certains patients, et à la jurisprudence.

A.2.3. Les prévenus devant la juridiction *a quo* soutiennent enfin que, si le décret du 29 mars 2019 devait s'appliquer au transport non urgent de patients assis, il y aurait violation du principe de légalité en matière pénale. Ils indiquent d'ailleurs que, dans l'affaire pendante devant la juridiction *a quo*, ils ont suggéré que soit posée à la Cour une question préjudicielle relative à ce principe, mais que leur demande n'a pas été accueillie.

A.3.1. Le Gouvernement flamand soutient qu'en vertu de la jurisprudence constante de la Cour, il appartient à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de celles-ci. Il note que la juridiction *a quo* a jugé que le décret du 29 mars 2019 est applicable au litige qu'il lui revient de trancher et estime que l'interprétation de cette juridiction n'est pas manifestement erronée, étant donné que seul le transport non urgent de patients couchés est exclu du champ d'application du décret par son article 5 et qu'il ressort clairement des travaux préparatoires que le transport non urgent de patients assis entre en revanche dans son champ d'application.

A.3.2. D'après le Gouvernement flamand, les autres arguments qu'ont développés les prévenus devant la juridiction *a quo* n'amènent pas à une autre conclusion. Premièrement, ils ne renvoient pas utilement à l'article 3, 4°, du décret du 20 avril 2001, puisque cette disposition n'est jamais entrée en vigueur et que, depuis l'entrée en vigueur du décret du 29 mars 2019 en date du 1er janvier 2020, c'est ce dernier décret qui est applicable, et non celui du 20 avril 2001. Deuxièmement, ils ne renvoient pas davantage utilement au projet de note du Gouvernement flamand du 27 mars 2017 et au point de vue du « Mobiliteitsraad » du 5 mai 2017, étant donné que le législateur décrétal n'a pas suivi, dans le décret du 29 mars 2019, les points de vue et les projets politiques concernés. Troisièmement, l'argument selon lequel le transport non urgent de patients est une compétence communautaire n'est pas pertinent, puisque le législateur décrétal flamand est compétent aussi bien pour les matières communautaires que régionales. Le Gouvernement flamand souligne à cet égard l'autonomie de l'autorité fédérale, des communautés et des régions pour la mise en œuvre pratique de leurs propres compétences. La circonstance que l'autorité fédérale, dans ses compétences, a réglé certaines matières d'une certaine manière n'a aucune incidence sur les compétences du législateur décrétal flamand. Enfin, les prévenus devant la juridiction *a quo* ne renvoient pas utilement en l'espèce à la jurisprudence, puisque cette juridiction a jugé que le décret du 29 mars 2019 est applicable au transport non urgent de patients assis, ce qui n'est pas manifestement erroné.

Quant au fond

A.4. Le Gouvernement flamand est d'avis que la première question préjudicielle appelle une réponse négative. L'un des objectifs les plus importants du décret du 29 mars 2019 consiste selon lui à appliquer des conditions équivalentes pour des prestations de services comparables. Il estime que, compte tenu notamment du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur décrétal, celui-ci a raisonnablement pu choisir de soumettre le transport rémunéré de patients assis aux mêmes règles que d'autres formes de transport particulier rémunéré. Vu l'objectif de créer des conditions équivalentes, ce choix politique n'est pas dénué de justification raisonnable, puisque c'est bien moins la dimension des soins que celle du transport qui se trouve au cœur du transport non urgent de patients assis. En revanche, pour le transport non urgent de patients couchés, qui est réglé par le décret de la Communauté flamande du 18 mai 2018 « relatif au transport non urgent de patients couchés » (ci-après : le décret du 18 mai 2018), il est bien question par définition d'un besoin de soins, qui a incité le législateur décrétal à soumettre ce transport à des exigences de qualité spécifiques. Les services de transport rémunéré de patients assis présentent également les mêmes caractéristiques que les autres services de transport rémunéré de personnes, en ce sens qu'il s'agit de services rémunérés dans le cadre desquels des personnes sont transportées de manière individuelle et en position assise sans que le véhicule doive satisfaire à des normes de qualité déterminées en vue de la prestation de soins.

A.5.1. Selon le Gouvernement flamand, la seconde question préjudicielle appelle également une réponse négative.

A.5.2. D'après lui, le législateur décrétal poursuit un double objectif en introduisant la différence de traitement visée dans la seconde question préjudicielle. D'une part, par le décret du 29 mars 2019, il entend créer des conditions équivalentes pour des services comparables. D'autre part, par le décret du 18 mai 2018, il cherche à mettre sur pied une réglementation spécifique pour le transport non urgent de patients couchés, car la spécificité de ce transport ne rend pas possible, ni d'ailleurs souhaitable, l'application des règles qui gouvernent le transport particulier rémunéré. En effet, dans le cadre du transport de patients couchés, ces derniers ne peuvent être transportés que dans cette position ou bien doivent être portés en cas de mobilisation, ce qui induit un risque relativement élevé que leur état se détériore brutalement en raison du transport ou pendant celui-ci, ou ces patients sont très gravement malades. Vu la nature spécifique du transport de patients couchés, le législateur décrétal a jugé nécessaire de soumettre ce transport à un cadre réglementaire spécifique assorti d'un régime d'autorisation propre, de conditions particulières (qui portent entre autres sur les exigences techniques pour les véhicules, sur leur équipement, sur les prix et sur les exigences relatives au personnel) et de mécanismes de contrôle. Le Gouvernement flamand renvoie aux travaux préparatoires du décret du 18 mai 2018 et en déduit que le transport non urgent de patients couchés se définit comme le transport dans le cadre duquel une personne qualifiée surveille l'état du patient pendant le transport et à proximité immédiate de la personne transportée. En cela, le transport non urgent de patients couchés se distingue du transport particulier ou en taxi.

A.5.3. À supposer que le transport non urgent de patients couchés et celui de patients assis constituent des catégories comparables à la lumière du principe d'égalité et de non-discrimination, le Gouvernement flamand estime que la différence de traitement visée dans la seconde question préjudicielle repose sur un critère objectif et pertinent, à savoir la position assise ou couchée pendant le transport. D'après lui, il n'y a absolument aucune raison de soumettre le transport non urgent de patients assis aux exigences strictes régissant le transport non urgent de patients couchés. Par ailleurs, le transport non urgent de patients assis présente les mêmes caractéristiques que les autres formes de transport particulier rémunéré. La circonstance que le transport de patients en vertu de la législation fédérale relative aux professions des soins de santé soit qualifié de profession paramédicale n'est pas pertinente en l'espèce selon le Gouvernement flamand, étant donné que l'autorité fédérale, les communautés et les régions jouissent d'une autonomie dans l'exercice de leurs propres compétences. Ainsi ne peut-il être déduit de la circonstance que l'autorité fédérale exerce sa propre compétence d'une certaine manière que le législateur décrétal flamand ne peut traiter différemment le transport non urgent de patients suivant qu'ils sont couchés ou assis. Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement flamand estime que les prévenus devant la juridiction *a quo* renvoient également à tort à des règles européennes, à la répartition en commissions paritaires et aux obligations en matière de TVA. Enfin, selon le Gouvernement flamand, les préjudices allégués par les prévenus devant la juridiction *a quo* ne sont pas disproportionnés.

A.5.4. À titre purement surabondant, le Gouvernement flamand relève encore que la différence de traitement visée dans la seconde question préjudicielle se justifie en partie par les règles répartitrices de compétences : si le décret du 29 mars 2019 règle une matière régionale (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 chauffeurs), le décret du 18 mai 2018 règle quant à lui une matière communautaire (la politique de santé et l'aide aux personnes).

Renvoyant à un avis de la section de législation du Conseil d'État, il fait valoir que, lorsque l'élément prépondérant de la situation juridique réglée porte sur le transport plus que sur les soins de santé, le régime relève de la compétence des régions en matière de transport en commun urbain et vicinal.

A.6. Si la Cour devait juger que les dispositions en cause sont susceptibles de s'appliquer au litige qui est pendant devant la juridiction *a quo*, les prévenus devant cette juridiction estiment que les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

A.7.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, ils font valoir que les exploitants de services de taxi, d'une part, et les prestataires de services de transport non urgent de patients assis, d'autre part, ne sont pas comparables. Ils relèvent que le transport de patients est considéré comme relevant de l'exercice d'une profession paramédicale au sens de l'article 69 de la loi relative à l'exercice des professions de soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, que le transport non urgent de patients relève des soins de santé, que les conditions de formation auxquelles doit satisfaire un ambulancier pour le transport non urgent de patients ainsi que les prestations techniques qu'il peut poser sont réglées par arrêté royal, que les deux catégories de services sont réparties en différentes catégories dans la nomenclature générale des activités économiques de l'Union européenne, que les membres du personnel des deux catégories de services relèvent de commissions paritaires distinctes, que le transport de patients est exonéré de la taxe sur la valeur ajoutée et que les véhicules qui sont utilisés pour le transport de patients sont décrits dans la norme européenne EN1789. Ils en déduisent que le transport non urgent de patients est soumis à un régime propre qui pose des exigences de qualité pour les personnes qui s'occupent de ce service et pour les véhicules à bord desquels celui-ci est assuré.

A.7.2. Selon les prévenus devant la juridiction *a quo*, il n'existe aucune justification à l'identité de traitement entre les catégories de services visées dans la première question préjudicielle. Selon eux, cette identité de traitement a également des conséquences négatives marquées pour les exploitants de services de transport non urgent de patients, étant donné qu'en plus des investissements nécessaires à l'équipement de leurs véhicules et à la formation de leur personnel, ils doivent également obtenir une licence pour des services de transport particulier rémunéré, verser une rétribution communale annuelle, obtenir un passe de conducteur pour chaque membre du personnel contre paiement d'une rétribution et répondre aux conditions relatives à l'exploitation et à la transparence de la tarification ainsi qu'aux conditions supplémentaires imposées par la commune.

A.8. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, les prévenus devant la juridiction *a quo* font valoir que les dispositions en cause introduisent une différence de traitement non justifiée entre des catégories de services comparables, à savoir les services de transport non urgent de patients assis, d'une part, et les services de transport non urgent de patients couchés, d'autre part. Les seconds ne relèvent pas du champ d'application du décret du 29 mars 2019, au contraire des premiers. Ils exposent que les deux catégories de transport de patients sont exécutées par des ambulanciers reconnus, souvent d'ailleurs à bord des mêmes ambulances, et ils sont d'avis qu'il n'existe aucune différence fondamentale entre ces deux catégories. Ils déduisent des travaux préparatoires du décret du 18 mai 2018 que le transport non urgent de patients assis n'a pas été réglementé par ce décret, au seul motif que l'intégration de ce type de transport dans le décret faisait craindre un retard dans son adoption, ce qui ne saurait selon eux justifier de manière pertinente que les services d'ambulance soient qualifiés de taxis lorsqu'ils s'occupent du transport non urgent de patients assis. De surcroît, le législateur décrétal flamand a reconnu, dans les travaux préparatoires du décret du 20 avril 2001, que le transport non urgent de patients assis ne pouvait être considéré comme un service de taxi.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur le régime, en Région flamande, du transport non urgent de patients assis.

Le transport non urgent de patients est à distinguer du transport urgent de patients, qui est régi par la loi du 8 juillet 1964 « relative à l'aide médicale urgente ». En vertu de l'article 1er de cette loi, il faut comprendre par aide médicale urgente la dispensation immédiate de secours appropriés à toutes les personnes dont l'état de santé par suite d'un accident ou d'une maladie soudaine ou de la complication soudaine d'une maladie requiert une intervention urgente après un appel au système d'appel unifié par lequel sont assurés les secours, le transport et l'accueil dans un service hospitalier adéquat.

Dans le cadre du transport non urgent de patients, une distinction est établie suivant que les patients sont transportés en position couchée ou assise.

B.2. Les questions préjudicielles concernent les articles 2, 5°, *b)*, 4 et 5 du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « relatif au transport particulier rémunéré » (ci-après : le décret du 29 mars 2019).

L'article 2, 4° et 5°, du décret du 29 mars 2019 dispose :

« Dans le présent décret, on entend par :

[...]

4° transport particulier rémunéré : le transport de personnes pour lequel une rémunération est demandée, qui est supérieure aux frais de transport;

5° services de transport particulier rémunéré : les services de transport particulier rémunéré au moyen de véhicules à conducteur, qui remplissent toutes les conditions suivantes :

a) le véhicule est, en termes de construction et d'équipement, adapté au transport d'au maximum neuf personnes, y compris le conducteur, et est affecté à cette fin;

b) le véhicule est mis à la disposition du public, les catégories suivantes de mise à disposition pouvant être distinguées :

i) taxi de rue : le véhicule est mis à la disposition du public sur la voie publique, telle que visée à l'article 1er de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ou à tout autre emplacement non ouvert à la circulation publique dont l'exploitant dispose;

ii) taxi de station : le véhicule est mis à la disposition du public à un emplacement sur la voie publique, réservé aux services de transport particulier rémunéré;

iii) transport cérémoniel : le véhicule est mis à la disposition du public dans le cadre de cérémonies sur la base d'un contrat écrit;

iv) taxi public personne : le véhicule est mis à la disposition du public par l'intermédiaire de la centrale de mobilité (' Mobiliteitscentrale ') dans le cadre du transport public de personnes offert collectivement et répondant à des demandes de mobilité individuelles spécifiques de personnes;

c) la mise à disposition peut concerner le véhicule ou chacun [de] ses emplacements;

d) la destination est déterminée par le client ou par la personne transportée ».

L'article 4 du décret du 29 mars 2019 dispose :

« Les services de transport particulier rémunéré sont fournis dans l'intérêt public, à l'exception du transport cérémoniel ».

L'article 5 du décret du 29 mars 2019 dispose :

« Le présent décret ne s'applique pas aux services de transport de patients couchés non urgent ».

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions précitées du décret du 29 mars 2019 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles rendent ce décret applicable aux services d'ambulance qui proposent des services de transport non urgent de patients assis et assimilent ainsi ces services aux taxis de rue (première question préjudicielle), et en ce que le décret du 29 mars 2019 est applicable au transport non urgent de patients assis, alors qu'il ne l'est pas au transport non urgent de patients couchés (seconde question préjudicielle).

B.4.1. Les prévenus devant la juridiction *a quo* soutiennent que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, étant donné que les dispositions en cause ne sont pas applicables au transport non urgent de patients assis et ne le sont donc pas davantage au litige qui est pendant devant la juridiction *a quo*, lequel porte sur ce type de transport.

B.4.2. Il revient en règle à la juridiction *a quo* de déterminer les normes applicables au litige qui lui est soumis. Toutefois, lorsque des dispositions qui ne peuvent manifestement être appliquées à ce litige sont soumises à la Cour, celle-ci n'en examine pas la constitutionnalité. Il appartient également en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée des dispositions en cause.

B.4.3. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi et de la formulation des questions préjudicielles que les dispositions en cause sont soumises à la Cour dans l'interprétation selon laquelle elles rendent le décret du 29 mars 2019 applicable au transport rémunéré non urgent de patients assis.

B.4.4. Il ressort également de la motivation de la décision de renvoi que cette interprétation s'appuie sur le commentaire de l'article 5 du décret du 29 mars 2019 qui figure dans les travaux préparatoires, selon lequel ce décret n'est pas applicable aux services de transport non urgent de patients couchés.

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Le transport non urgent de patients couchés est exclu du champ d'application du projet de décret, étant donné que les normes de qualité et de sécurité relatives à ces services sont déjà contenues dans le décret du 30 avril 2004 relatif au transport non urgent de patients couchés.

Bien que les services de transport non urgent de patients assis ne soient pas explicitement exclus du champ d'application, tel sera *de facto* bien le cas dans certaines situations, puisque le champ d'application du projet de décret se limite au transport particulier rémunéré. Il en va de même du transport par des volontaires, par exemple dans le cadre d'une centrale pour les personnes à mobilité réduite. Conformément à l'article 2, 4°, du projet de décret, il faut uniquement comprendre par transport particulier rémunéré le transport de personnes pour lequel une rémunération est demandée, qui est supérieure aux frais de transport » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1780/1, p. 22).

B.4.5. Vu que l'article 5 du décret du 29 mars 2019 exclut uniquement le transport non urgent de patients couchés, et non donc le transport non urgent de patients assis, du champ d'application du décret, et compte tenu de l'extrait précité des travaux préparatoires, les questions préjudicielles ne procèdent pas d'une lecture manifestement erronée des dispositions

en cause et ces dernières ne sont pas manifestement inapplicables au litige pendant devant la juridiction *a quo*.

B.5.1. Le Gouvernement flamand soutient que les questions préjudicielles ne sont pas recevables en ce qu'elles portent sur la compatibilité de l'article 4 du décret du 29 mars 2019 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, étant donné que cette disposition ne porte pas sur la problématique décrite dans les questions préjudicielles.

B.5.2. En vertu de l'article 4 du décret du 29 mars 2019, les services de transport particulier rémunéré sont fournis dans l'intérêt public, à l'exception du transport cérémoniel.

Ni les questions préjudicielles ni la motivation de la décision de renvoi ne permettent de déduire en quoi cette disposition serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Par conséquent, les questions préjudicielles ne comprennent pas, pour ce qui est de l'article 4 du décret du 29 mars 2019, les éléments nécessaires pour que la Cour puisse se prononcer.

B.5.3. En ce qu'elles portent sur l'article 4 du décret du 29 mars 2019, les questions préjudicielles ne sont pas recevables.

La Cour limite ainsi son examen aux articles 2, 5°, *b)*, et 5 du décret du 29 mars 2019.

B.6. La Cour examine les deux questions préjudicielles conjointement.

B.7. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient

traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, 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 et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.8.1. Par le décret du 29 mars 2019, le législateur décrétal a entendu actualiser et moderniser, de manière technologiquement neutre, les règles précédemment existantes en matière de services de taxis et de location de véhicules avec chauffeur, en vue de ménager un équilibre entre innovation et flexibilité, d'une part, et qualité, sécurité, viabilité et impact socio-économique des services, d'autre part (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1780/1, p. 3). La nouvelle réglementation était axée sur les principes suivants : créer des conditions équivalentes pour des services comparables, garantir la qualité, la simplicité et la viabilité de la prestation de services dans l'intérêt du client, exploiter de manière optimale la capacité des taxis, donner un rôle régulateur aux pouvoirs locaux en ce qui concerne les services de taxis et intégrer à l'avenir les services de taxis dans le concept de transport de l'accessibilité de base (*ibid.*, pp. 6-11).

B.8.2. Quant à l'objectif poursuivi de créer des conditions équivalentes entre services comparables, le législateur décrétal a estimé que, « dans l'intérêt d'une réglementation simple et uniforme », il était indiqué de mettre sur pied « un cadre intégré pour tous les ' services de transport particulier rémunéré ' » :

« Concrètement, la commune où est situé (ou sera situé) le siège d'exploitation d'un candidat exploitant délivre, après une enquête des conditions d'exploitation, une licence en vue de l'exploitation d'un service de transport individuel rémunéré. Bien que la réglementation différencie plusieurs catégories de services, suivant le mode de mise à disposition du véhicule, la licence n'en fait aucune mention. Tant qu'il satisfait aux conditions d'exploitation de la catégorie à laquelle il appartient, l'exploitant titulaire d'une même licence peut se servir ainsi de son véhicule en tant que taxi de rue, taxi de station, véhicule de transport cérémoniel ou bien taxi public personne. Toutefois, pour exploiter un taxi de station dans une commune en

particulier, il faut, outre la licence délivrée, une habilitation supplémentaire de la commune concernée sur le territoire de laquelle se trouve la station.

Ce système offre une flexibilité maximale à l'exploitant, étant donné qu'il ne doit pas demander une nouvelle licence à chaque fois qu'il décide de mettre le véhicule à disposition du public d'une autre manière » (*ibid.*, p. 6).

B.8.3. Ainsi, le législateur décrétal a entendu créer un cadre législatif applicable à tous les services de transport particulier rémunéré, en vue d'assurer des conditions équivalentes pour des prestations de services comparables. Ce cadre législatif prévoit entre autres une interdiction d'exploiter un service de transport particulier rémunéré sans licence, une obligation pour les chauffeurs de détenir un passe ainsi qu'une obligation de respecter les conditions d'exploitation déterminées par le Gouvernement flamand.

B.9.1. Comme il ressort des travaux préparatoires cités en B.4.4, le législateur décrétal a toutefois explicitement exclu le transport non urgent de patients couchés du champ d'application du décret du 29 mars 2019, au motif que « les normes de qualité et de sécurité relatives à ces services sont déjà contenues dans le décret du 30 avril 2004 relatif au transport non urgent de patients couchés », qui a ultérieurement été remplacé par le décret de la Communauté flamande du 18 mai 2018 « relatif au transport non urgent de patients couchés » (ci-après : le décret du 18 mai 2018).

B.9.2. En vertu de l'article 2, 2°, du décret du 18 mai 2018, le transport non urgent de patients couchés est le transport qui ne relève pas du champ d'application de la loi du 8 juillet 1964 « relative à l'aide médicale urgente »; dans le cadre duquel, sur indication médicale, le patient est transporté en position couchée, accompagné d'un transporteur de patients; et qui répond aux conditions cumulatives suivantes : 1) le patient ne peut être transporté qu'en position couchée ou doit être porté en cas de mobilisation, 2) il ne se trouve pas dans une situation d'urgence ou qui s'aggrave brutalement au début du transport, et 3) il y a une probabilité relativement élevée que la situation s'aggrave brutalement en raison du transport ou pendant celui-ci, ou le patient est très gravement malade.

Les travaux préparatoires du décret du 18 mai 2018 mentionnent :

« Le transport non urgent de patients couchés est le transport dans le cadre duquel, sur indication médicale, le patient est accompagné d'un transporteur de patients. Pendant un tel transport, donc, une personne qualifiée surveille l'état du patient à proximité immédiate de celui-ci. Il se distingue en cela du transport individuel ou du transport en taxi.

Le transport non urgent de patients couchés est le transport dans le cadre duquel, sur indication médicale, le patient est transporté en position couchée. Il se distingue en cela du transport (de patients) assis » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1510/1, p. 11).

B.10.1. Il peut être déduit de ce qui précède que le législateur décrétal a considéré en substance que, lorsqu'un patient doit, sur indication médicale, être transporté en position couchée, il est nécessaire de prévoir un accompagnement par une personne qualifiée qui surveille son état, alors que pareil accompagnement n'est en principe pas exigé lorsqu'un patient est transporté en position assise.

B.10.2. Selon le législateur décrétal, les soins sont donc l'élément central du transport non urgent de patients couchés, alors que c'est la dimension du transport qui prime dans le cadre du transport non urgent de patients assis.

B.11.1. Dans la situation où le transport non urgent d'un patient assis ne nécessite pas, sur le plan médical, un accompagnement par une personne qualifiée, ce transport ne doit pas forcément être exécuté en ambulance, et les services d'ambulance qui proposent ce type de transport ne se trouvent pas dans une situation fondamentalement différente de celle des services de taxi.

B.11.2. Dans cette situation, au regard de l'objectif que poursuit le législateur décrétal avec le décret du 29 mars 2019 de créer des conditions équivalentes pour des services comparables, il est pertinent que tous les services qui proposent un transport non urgent de patients assis relèvent du champ d'application du décret du 29 mars 2019 et soient donc traités de la même manière.

B.11.3. En pareil cas, l'assimilation des services d'ambulance aux services de taxi ne produit par ailleurs pas de conséquences disproportionnées. En effet, les exigences que le décret du 29 mars 2019 impose aux services de transport particulier rémunéré, notamment le fait d'être titulaire d'une licence pour exploiter un service de transport individuel rémunéré, l'obligation

pour les chauffeurs de posséder un passe et le respect des conditions d'exploitation déterminées par le Gouvernement flamand, ne sont pas impossibles ou exagérément difficiles à respecter par les services d'ambulance.

B.11.4. L'identité de traitement entre les services d'ambulance qui proposent du transport rémunéré non urgent de patients assis et les services de taxi n'est pas sans justification raisonnable dans la situation visée en B.11.1.

B.12.1. La différence de traitement entre, d'une part, les services qui proposent du transport rémunéré non urgent de patients assis, qui relèvent du champ d'application du décret du 29 mars 2019, et, d'autre part, les services qui proposent du transport non urgent de patients couchés, qui n'entrent pas dans le champ d'application de ce décret, mais bien dans celui du décret du 18 mai 2018, repose, dans la situation visée en B.11.1, sur un critère objectif, à savoir la position assise ou couchée du patient pendant le transport.

B.12.2. Eu égard au postulat du législateur décrétal, mentionné en B.10.2, selon lequel les soins sont l'élément prépondérant du transport non urgent de patients couchés, et compte tenu de ce que ce transport ne peut être exécuté que par des véhicules permettant de transporter le patient en position couchée et, le cas échéant, de lui prodiguer les soins nécessaires, il est pertinent de soumettre les services qui proposent ce type de transport à un régime qui se distingue de celui visé par le décret du 29 mars 2019.

Étant donné que, dans la situation visée en B.11.1, le service proposé en cas de transport non urgent de patients couchés se distingue fondamentalement de celui qui est proposé en cas de transport non urgent de patients assis, le législateur décrétal a en outre pu estimer qu'il n'y avait aucune nécessité d'assurer des conditions équivalentes entre ces deux types de services.

B.12.3. La circonstance que les services d'ambulance qui proposent du transport non urgent de patients assis ne sont pas exclus du champ d'application du décret du 29 mars 2019, contrairement aux services qui proposent du transport non urgent de patients couchés, n'entraîne pas de conséquences disproportionnées dans la situation visée en B.11.1, pour les mêmes motifs que ceux énoncés en B.11.3. Comme il ressort des travaux préparatoires cités en

B.4.4, le législateur décrétal a, au demeurant, exclu le transport non urgent de patients couchés du champ d'application du décret du 29 mars 2019 au motif que ces services sont soumis à un régime propre, à savoir celui du décret du 18 mai 2018, qui impose aux services de transport non urgent de patients couchés des exigences calibrées au caractère spécifique de ce type de transport.

B.12.4. La différence de traitement induite par les dispositions en cause entre les services d'ambulance qui proposent du transport rémunéré non urgent de patients assis et ceux qui proposent du transport non urgent de patients couchés n'est pas sans justification raisonnable dans la situation visée en B.11.1.

B.13. En ce qu'elles font tomber les services d'ambulance dans le champ d'application du décret du 29 mars 2019, lorsque ces services consistent à transporter un patient en position assise sans qu'il y ait un besoin médical d'accompagnement par des personnes qualifiées, les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.14.1. S'il est exact que l'aspect du transport prime en principe celui des soins dans le cadre du transport non urgent de patients assis, ce n'est toutefois pas systématiquement le cas. En effet, dans certaines circonstances, il peut être médicalement indiqué de transporter des patients en position assise en prévoyant un accompagnement par une personne qualifiée. C'est précisément dans de telles circonstances qu'il peut être souhaitable de faire appel à des services d'ambulance qui disposent de personnel qualifié sur le plan du transport de patients.

B.14.2. Lorsqu'il est médicalement indiqué de transporter un patient en position assise en prévoyant un accompagnement par des personnes qualifiées et qu'il est fait appel pour cela à un service d'ambulance, ce dernier se trouve dans une situation qui diffère substantiellement de celle des services de taxi. En effet, dans une telle situation, le service proposé en ambulance est de nature fondamentalement distincte de celui qui est proposé par un service de taxi.

B.14.3. Étant donné qu'en pareil cas, les services proposés en ambulance ne sont pas comparables aux services de taxi, l'identité de traitement entre ces services n'est pas pertinente

à l'aune de l'objectif poursuivi par le législateur décrétal dans le décret du 29 mars 2019, consistant à créer des conditions équivalentes pour des services comparables.

B.14.4. Dans la situation visée en B.14.2, l'identité de traitement entre services d'ambulance et services de taxi n'est pas raisonnablement justifiée.

B.15. Étant donné que le service fourni en ambulance dans la situation visée en B.14.2 ne diffère pas substantiellement de celui qui est proposé dans le cadre du transport non urgent de patients couchés, la différence de traitement induite par les dispositions en cause entre les services d'ambulance, suivant qu'ils transportent des patients en position assise ou couchée, n'est pas davantage justifiée.

B.16. En ce qu'elles font entrer les services d'ambulance dans le champ d'application du décret du 29 mars 2019 lorsqu'ils transportent, sur indication médicale, un patient en position assise en prévoyant un accompagnement par des personnes qualifiées, les dispositions en cause ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.17. Les considérations précédentes n'ont pas pour conséquence que les services d'ambulance qui transportent, sur indication médicale, un patient en position assise en prévoyant un accompagnement par des personnes qualifiées relèvent du champ d'application du décret du 18 mai 2018. En effet, ce décret ne s'applique qu'au transport non urgent de patients couchés. Il appartient au législateur décrétal, le cas échéant, d'élaborer un régime en la matière.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- En ce qu'ils font entrer les services d'ambulance dans le champ d'application du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « relatif au transport particulier rémunéré » lorsque ces services transportent, sur indication médicale, un patient en position assise en prévoyant un accompagnement par des personnes qualifiées, les articles 2, 5°, *b)*, et 5 du décret du 29 mars 2019 violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

- En ce qu'elles font entrer les services d'ambulance dans le champ d'application du décret précité du 29 mars 2019 lorsque ces services transportent un patient en position assise sans qu'il y ait un besoin médical d'accompagnement par des personnes qualifiées, les mêmes dispositions ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 11 décembre 2025.

Le greffier, Le président,

Frank Meersschaut Luc Lavrysen