

LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DANS LE FÉDÉRALISME BELGE : CONSÉCRATION D'UN PRINCIPE-CLEF DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Par

Romain VANDERBECK*

Assistant à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC)

Avocat au barreau de Bruxelles

INTRODUCTION

1. Évoqué dès 1986 par la Cour constitutionnelle¹, le principe de l'union économique et monétaire² (UEM), garantissant la libre circulation intra-belge, reçut sa première application dans la célèbre affaire de la taxe à l'exportation de l'eau wallonne, que la Cour censura après avoir constaté « que la nouvelle structure de l'État belge repose sur une union économique et monétaire, c'est-à-dire le cadre institutionnel d'une économie bâtie sur des composantes et caractérisée par un marché intégré (l'union dite économique) et l'unité de la monnaie (l'union dite monétaire) » et que « l'existence d'une union économique implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'État »³. Dans la foulée, le principe fut expressément consacré par le législateur spécial lors de la réforme de l'État de 1988⁴. Depuis lors, l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août

1980 (LSRI) le consacre dans une formule faisant écho aux quatre libertés de circulation : « en matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux »⁵. Dès l'origine, le principe de l'UEM apparaît à la fois⁶ comme une limite à l'exercice par les entités fédérées de leurs compétences, puisqu'elles se voient interdire de porter atteinte aux libertés de circulation, et comme une justification du maintien de certaines compétences au niveau fédéral⁷. En outre, si le texte de la LSRI n'évoque le principe de l'UEM que dans le cadre des compétences économiques des Régions, il est de jurisprudence constante que ce principe s'applique non seulement à toutes les compétences régionales⁸, mais

* L'auteur tient à remercier le professeur Sébastien VAN DROOGHENBROECK pour ses précieux conseils et sa relecture attentive. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur.

¹ C. const., arrêt n° 11 du 25 février 1986 (alors Cour d'arbitrage – dans la suite de la contribution, nous utiliserons systématiquement la dénomination Cour constitutionnelle). Sur cet arrêt, voy. X. DELGRANGE (coord.), *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, Bruges, La Chartre, 1993, p. 82.

² Pour une vue d'ensemble de ce principe, voy. not. X. DELGRANGE (coord.), *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, loc. cit. ; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, pp. 185-217 ; D. YERNAULT, « Enfin vers une Union économique et sociale ? Libertés de circulation, solidarité interpersonnelle et répartition des compétences dans une Belgique toujours plus fédérale », in E. VANDENBOSSCHE et S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Europese voorschriften en Staatshervorming – Contraintes européennes et réforme de l'État*, Brugge, Die Keure, 2013, pp. 207 et s. ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 806-807 ; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS et T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, pp. 1229-1232 ; F. JUDO, « De terugkeer van de economische en monetaire unie », *Juristenkrant*, 2001, n° 39, p. 6 ; D. BIJNENS, « De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2017 », *T.B.P.*, 2019, p. 215 ; N. CAMBIER, « Union économique et unité monétaire », in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 168-180.

³ C. const., arrêt n° 47 du 25 février 1988, point 6.B.4.

⁴ Loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁵ Depuis la Sixième Réforme de l'État, le principe de l'UEM est également explicitement consacré à l'art. 1^{er} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁶ Voy. not. D. YERNAULT, « Enfin vers une Union économique et sociale ? Libertés de circulation, solidarité interpersonnelle et répartition des compétences dans une Belgique toujours plus fédérale », *op. cit.*, pp. 207-209 ; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, *op. cit.*, pp. 186-188.

⁷ L'article 6, §1^{er}, VI de la LSRI, après avoir énoncé en son alinéa 3 que les compétences régionales sont limitées par le principe de l'UEM, réserve « à cette fin », à l'autorité fédérale le soin de fixer les règles générales dans plusieurs matières (alinéa 4) et garantit la compétence exclusive de l'autorité fédérale dans plusieurs domaines (alinéa 5). Ainsi, « la *ratio legis* de ces trois alinéas de l'article 6, §1^{er}, VI, est bien [l'UEM], même si celle-ci n'est citée qu'au premier de ces trois alinéas » (X. DELGRANGE (coord.), *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, loc. cit., p. 46). A titre d'exemple supplémentaire, l'on peut relever que « c'est précisément la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 37) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 67) qui justifie que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale » (C. const., arrêt n° 38/2019 du 28 février 2019, point B.13.3). En revanche, dans son récent avis sur la proposition de loi climat, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré que l'UEM « ne peut pas être interprétée comme une indication selon laquelle le législateur spécial serait compétent pour fixer lui-même les « principes généraux » dans les matières transférées aux régions » (S.L.C.E., avis n°s 65.404/AG et 65.405/AG du 4 mars 2019, pp. 30-31).

⁸ Voy. not. C. const., arrêt n° 132/2005 du 19 juillet 2005, point B.4.2.

aussi aux autres entités fédérées⁹, aux collectivités locales¹⁰ et même à l'autorité fédérale elle-même¹¹.

2. À de nombreuses reprises, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur de potentielles atteintes à la libre circulation intra-belge, un domaine de prédilection de cette jurisprudence étant la fiscalité¹². Dès l'origine, le juge constitutionnel s'est inspiré de la jurisprudence que la Cour de justice de l'Union européenne applique aux libertés de circulation européennes¹³. Ainsi, les droits de douane et les taxes d'effet équivalent sont interdits sans aucune justification possible¹⁴, tandis que les autres restrictions aux libertés de circulation sont, elles, admissibles à la condition d'être justifiées par un objectif légitime, d'être nécessaires et proportionnées¹⁵. Si la jurisprudence belge suit largement les principes de la Cour de justice, cela ne signifie pas pour autant que le principe belge de l'UEM serait sans utilité, ne serait-ce qu'en raison du fait que les libertés de circulation garanties au niveau européen ne sont pas applicables aux situations purement internes¹⁶.

De nombreux auteurs¹⁷ se sont d'ailleurs interrogés sur la question de savoir si la libre circulation intra-belge devrait être interprétée plus strictement ou plus soupagement que la libre circulation entre États membres, l'affaire de la *zorgverzekerings* flamande¹⁸ et la législation flamande relative à l'emploi des langues dans les relations de travail¹⁹ ayant cristallisé les débats à cet égard, fai-

¹⁷ Voy. en particulier J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, loc. cit., pp. 191-204.

¹⁸ Cette affaire concernait l'instauration par le législateur flamand d'une assurance soins (*zorgverzekerings*) couvrant la perte d'autonomie. Cette *zorgverzekerings* était réservée aux résidents de la région de langue néerlandaise et de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ainsi qu'aux résidents des autres États membres travaillant dans une de ces deux régions linguistiques. Étaient donc exclus les personnes travaillant dans une de ces deux régions linguistiques mais résidant en régions de langue française ou de langue allemande. Dans un premier arrêt n° 51/2006 du 19 avril 2006, la Cour constitutionnelle, d'une part, jugea que « compte tenu du montant et des effets limités des mesures critiquées » le principe de l'UEM belge n'était pas violé (point B.10.3) et, d'autre part, interrogea la Cour de justice sur la conformité aux libertés de circulations européennes. Par son arrêt C-212/06 du 1^{er} avril 2008, celle-ci répondit que la réglementation flamande violait les libertés de circulation européennes, en ce qu'elle ne s'appliquait pas aux ressortissants des autres États membres et aux Belges ayant fait usage de leur liberté de circulation lorsque ces deux catégories résidaient en régions de langue française ou de langue allemande. En revanche, conformément à sa jurisprudence constante, la Cour de justice jugea que la situation des Belges n'ayant pas fait usage de leur liberté de circulation et résidant en régions de langue française ou de langue allemande était une situation purement interne à laquelle le droit européen n'était pas applicable (points 33-40 de l'arrêt). Suite à cette réponse par la Cour de justice, la Cour constitutionnelle censura la législation flamande pour ce qui concernait les situations auxquelles les libertés de circulation européennes étaient applicables mais la valida pour ce qui concernait les situations purement internes (C. const., arrêt n° 11/2009 du 21 janvier 2009). Sur cette affaire, voy. not. D. YERNAULT, « Enfin vers une Union économique et sociale ? Libertés de circulation, solidarité interpersonnelle et répartition des compétences dans une Belgique toujours plus fédérale », *op. cit.*, pp. 209 et s.; F. VAN OVERMEIREN, « Vrij verkeer, gelijkheid van Europese burgers en de bevoegdheidsverdeling in België », in E. VANDENBOSSCHE et S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Europese voorschriften en Staatsvorming – Contraintes européennes et réforme de l'Etat*, Brugge, die Keure, 2013, pp. 196 et s.; G. ROSOUX, « Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018, pp. 391-393; B. CANTILLON, « Quo vadis sociale zekerheid », in *België quo vadis ? Waarheen na de zesde staatsvorming*, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 352-353; P. POPELIER et D. SINARDET, « Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur », in *België quo vadis ? Waarheen na de zesde staatsvorming*, Antwerpen, Intersentia, 2012, p. 7; H. STORME, « Vlaamse zorgverzekerings. Een lange weg naar een geschikte aanknopingsfactor », *NJW*, 2008, pp. 614-623; X. DELGRANGE, « La défédéralisation de la sécurité sociale, en quête de cohérence ou saut dans l'inconnu ? », *A.P.T.*, 2013, pp. 1-15; H. VERSCHUEREN, « Vlaamse zorgverzekerings blijft zorgenkind », *Juristenkrant*, 2008, n° 167, p. 7; H. STORME, « Vlaamse zorgverzekerings: Grondwettelijk Hof beslecht maar lost niet op », *Juristenkrant*, 2009, n° 183, pp. 4-5; S. FEYEN, « Zorgen voor morgen: implicaties van het arrest van het grondwettelijk hof over discriminaties in de Vlaamse zorgverzekerings een juridische veldslag... », *T.B.P.*, 2009, pp. 169-174.

¹⁹ Dans son arrêt *Las*, la Cour de justice a censuré la réglementation flamande relative à l'emploi des langues dans les relations de travail, estimant que la libre circulation des travailleurs « s'oppose à une réglementation d'une entité fédérée d'un État membre [...] qui impose à tout employeur ayant son siège d'exploitation sur le territoire de cette entité de rédiger les contrats de travail à caractère transfrontalier exclusivement dans la langue officielle de cette entité fédérée, sous peine de nullité de ces contrats relevée d'office par le juge » (C.J.U.E., arrêt *Las*, aff. C-202/11, 16 avril 2013, dispositif). Suite à cette condamnation, le législateur flamand a assoupli sa réglementation à l'égard des situations où s'applique la libre circulation européenne mais l'a maintenue à l'égard des situations purement internes. Dans son avis préalable à cette modification législative, la section de législation du Conseil d'Etat a estimé que cette différence de traitement n'est pas en soi inadmissible car d'autres justifications que celles admises au niveau européen, notamment la division en régions linguistiques, peuvent justifier une restriction à la libre circulation intra-belge (S.L.C.E., avis n° 54.334/AV du 3 décembre 2013, sur un projet de décret « tot wijziging van artikel 1, 2, 4, 5, 12 en 16 van het decreet van 19

⁹ Voy. not. C. const., arrêt n° 119/2004 du 30 juin 2004, point B.2.2.

¹⁰ Voy. E. TRAVERSA, « Libertés de circulation et autonomie fiscale locale : la multiplicité des garanties confine-t-elle à l'excès ? Un essai de clarification », *R.F.R.L.*, 2013, pp. 200 et s.

¹¹ Voy. not. C. const., arrêt n° 146/2004 du 15 septembre 2004, point B.7.1.

¹² Sur la fiscalité en général, voy. not. C. const., arrêt n° 69/2004 du 5 mai 2004; C. const., arrêt n° 107/2005 du 22 juin 2005; C. const., arrêt n° 83/2010 du 8 juillet 2010; C. const., arrêt n° 104/2014 du 10 juillet 2014; J. DE LAME, « Marge de manœuvre fiscale dans une union économique », *R.G.F.*, 2011, pp. 2-3; D. YERNAULT, « Enfin vers une Union économique et sociale ? Libertés de circulation, solidarité interpersonnelle et répartition des compétences dans une Belgique toujours plus fédérale », *op. cit.*, pp. 237 et s. Sur la fiscalité environnementale en particulier, voy. C. const., arrêt n° 32/91 du 14 novembre 1991; C. const., arrêt n° 55/96 du 15 octobre 1996; C. const., arrêt n° 34/97 du 12 juin 1997; C. const., arrêt n° 51/98 du 20 mai 1998; C. const., arrêt n° 128/2001 du 18 octobre 2001; C. const. n° 121/2008 du 1^{er} septembre 2008; C. const., arrêt n° 123/2010 du 28 octobre 2010; B. VANHEUSDEN, E. TRAVERSA et A. PIRLOT, « Juridische grenzen aan milieufiscale maatregelen voor een duurzaam Materialenbeheer », *T.F.R.*, 2015, p. 819. Sur la fiscalité locale en général et sur l'interdiction des octrois provinciaux et communaux, voy. Cass., 10 novembre 1994, *Dr. comm.*, 1995, p. 101; C.E., arrêts *asbl Fédération nationale des scieries et al.*, n° 76.715, 76.717 et 76.718 du 28 octobre 1998; C.E., arrêt *SA Publi Hebdo et al.*, n° 132.983 du 24 juin 2004; E. VAN DOOREN, « Bevoegdheidsbeperkingen ten aanzien van de lokale fiscaliteit op basis van de Economische en Monetaire Unie », *T.F.R.*, 2001, pp. 1069-1083; E. TRAVERSA, « Libertés de circulation et autonomie fiscale locale : la multiplicité des garanties confine-t-elle à l'excès ? Un essai de clarification », *op. cit.*, pp. 195 et s.

¹³ E. TRAVERSA, « Libertés de circulation et autonomie fiscale locale : la multiplicité des garanties confine-t-elle à l'excès ? Un essai de clarification », *op. cit.*, pp. 200-201 : l'auteur explique que la détermination du champ d'application de chaque liberté de circulation – biens, personnes (incluant la liberté d'établissement et la libre circulation des travailleurs), services et capitaux – est moins nette dans la jurisprudence belge que dans la jurisprudence européenne. Voy. aussi X. DELGRANGE (coord.), *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, loc. cit., pp. 81-82.

¹⁴ Voy. not. C. const., arrêt n° 123/2010 du 28 octobre 2010, point B.5.2. Voy. aussi J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECCK, J. GOOSSENS et T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, loc. cit., pp. 1231-1232.

¹⁵ Voy. not. X. DELGRANGE (coord.), *L'union économique et l'unité monétaire en Belgique*, loc. cit., p. 83.

¹⁶ Voy. not. E. TRAVERSA, « Libertés de circulation et autonomie fiscale locale : la multiplicité des garanties confine-t-elle à l'excès ? Un essai de clarification », *op. cit.*, p. 205.

sant toutes deux apparaître des discriminations à rebours, où les situations purement internes sont traitées moins favorablement que celles auxquelles les libertés de circulation européennes sont applicables²⁰.

3. La présente contribution n'a pas pour objet de revenir sur l'ensemble de ces développements mais s'assigne un champ d'étude plus restreint. Il s'agit en effet d'étudier un aspect du principe de l'UEM qui n'a été mis en évidence que récemment par la Cour constitutionnelle : la reconnaissance mutuelle. Ainsi, dans son arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, que Jürgen Vanpraet n'hésite pas à qualifier d'arrêt de principe²¹, la Cour constitutionnelle a proclamé pour la première fois que l'UEM belge implique un principe de reconnaissance mutuelle, qu'elle définit dans les termes suivants : « *Selon le principe de reconnaissance mutuelle, inhérent à l'union économique et monétaire entre les composantes de l'État, une personne proposant des services sur le territoire d'une de ces composantes en se conformant aux règles qui y sont applicables est présumée pouvoir exercer librement cette activité sur le territoire de toute autre composante de l'État, sauf pour cette dernière à établir la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime* »²². À ce jour, cet arrêt reste d'ailleurs le seul dans lequel la Cour constitutionnelle a appliqué en ces termes le principe de reconnaissance mutuelle. Ceci ne signifie pas pour autant qu'il s'agirait d'une jurisprudence isolée. En effet, la section de législation du Conseil d'État applique de longue date le principe de reconnaissance mutuelle et l'analyse de sa jurisprudence nous permettra de discerner progressivement, au fil des

juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen »). A ce propos, voy. aussi D. CUYPERS et H. VERSCHUEREN, « De aanpassing van het Vlaamse Taaldecreet na het arrest van het Hof van Justitie in de zaak-Las : een juridisch kaartenhuis », *R.W.*, 2014-2015, pp. 883-903 ; C. ENGELS, « Het taalgebruik in de onderneming », *J.T.T.*, 2014, p. 367.

²⁰ Sur les discriminations à rebours, voy. not. P. VAN ELSUWEGE et S. ADAM, « Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur l'assurance soins flamande », *C.D.E.*, 2008, pp. 655-711 ; V. VERBIST, « Omgekeerde discriminatie en de Belgische rechtssorde : op zoek naar een standpunt », in *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten III*, Brugge, die Keure, 2012, pp. 403-428 ; T. BOMBOIS, « La discrimination à rebours et son appréhension par la Cour constitutionnelle belge », in *Le droit de l'Union européenne et le juge belge / Het recht van de Europese Unie en de Belgische rechter*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 369 et s. ; P. VAN CLEYNENBREUGEL, « La « discrimination à rebours » au sein du marché intérieur : une illégalité qu'il ne faut pas voir au niveau européen ? », *Rev. dr. Ulg.*, 2017, pp. 159-168 ; M. WATHELET, M. BOURGEOIS, J. WILDEMEERSCH et B. PEETERS, « Zuiver interne situaties, omgekeerde discriminaties en het fiscaal recht », *T.F.R.*, 2013, pp. 193-212.

²¹ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, op. cit., pp. 190-191 et p. 209. Sur cet arrêt, voy. aussi D. YERNAULT, « Enfin vers une Union économique et sociale ? Libertés de circulation, solidarité interpersonnelle et répartition des compétences dans une Belgique toujours plus fédérale », op. cit., p. 225.

²² C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3.

avis, les conditions d'application et les implications de ce principe (A). Ensuite, nous illustrerons le principe de reconnaissance mutuelle par différents domaines d'application, qui seront autant d'occasions de vérifier et d'appliquer les enseignements que nous aurons préalablement dégagés de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État (B).

A. LE PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE DANS LA LÉGISPRUDENCE DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

4. Après avoir successivement analysé les avis rendus en matière d'agrément des agences de travail intérimaire (1), d'agrément des agences de voyage (2) et d'agrément des entreprises de transport médico-sanitaire (3) nous synthétiserons les enseignements sur le principe de reconnaissance mutuelle que cet examen de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État nous aura permis de dégager (4).

1. AGRÉMENT DES AGENCES DE TRAVAIL INTÉRIMAIRE

5. Dès 1988, année où le principe de l'UEM fut explicitement consacré par le législateur spécial, la section de législation du Conseil d'État commença à développer une jurisprudence selon laquelle l'UEM implique un principe de reconnaissance mutuelle imposant à chaque entité fédérée de reconnaître les autorisations administratives accordées par les autres entités fédérées. Ainsi, dans un avis du 21 avril 1988, concernant la réglementation flamande en matière d'agrément des agences de travail intérimaire, le Conseil d'État estima que, même si la Constitution belge ne consacre pas explicitement un principe de reconnaissance mutuelle, ce principe découle néanmoins de l'UEM et impose donc à la Région flamande de reconnaître les agréments wallons et bruxellois :

« *naar het oordeel van het Arbitragehof, het Belgische staatsbestel, zoals het tot uiting komt in de bijzondere en de gewone wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, "berust op een economische en monetaire unie, d.i. het institutioneel kader van een uitdeelgebieden opgebouwde economie, dat gekenmerkt wordt door een geïntegreerde markt (de zg. economische unie)..." (Arbitragehof, arrest nr. 47 van 25 februari 1988).*

Het bestaan van een economische unie impliceert onder meer het vrij verkeer van

diensten en werknemers tussen de deelgebieden van de Staat.

[...]. *Redelijkerwijs mag dan ook verwacht worden dat elk Gewest in een erkenningsregeling zal voorzien en dat de in de betrokken deelgebieden gestelde erkenningsvoorwaarden gelijkwaardige waarborgen van deugdelijkheid zullen bieden.*

Alhoewel noch de Grondwet, noch voormelde wetten van 8 en 9 augustus 1980 een zogenaamde "Full faith and credit clause" bevatten – zoals dit het geval is in de Amerikaanse Grondwet (artikel IV, sectie 1), met toepassing waarvan in principe de administratieve rechtshandelingen en rechterlijke procedures van de ene Staat door de andere Staten worden erkend – lijkt, in het licht van wat voorafgaat, in het huidige geval een regeling te kunnen worden ontworpen waarbij uitzendbureaus met maatschappelijke zetel in het Brusselse of het Waalse Gewest, welke in hun Gewest als zodanig erkend zijn, deze erkenning in het Vlaamse Gewest kunnen doen gelden.

Dit minimum van vertrouwen in de reglementering van de overige deelgebieden, lijkt in dit geval volkomen gewettigd »²³.

L'on remarque déjà – et il s'agira là d'une constante – que le Conseil d'État subordonne la reconnaissance des agréments octroyés par les autres Régions à la condition que ces autres législations régionales fixent des conditions d'agrément équivalentes (« *gelijkwaardige waarborgen* »). S'agissant de la mise en œuvre pratique du principe de reconnaissance mutuelle, le Conseil d'État suggérait en l'espèce le mécanisme suivant : une entreprise de travail intérimaire agréée par la Région wallonne ou la Région bruxelloise souhaitant offrir ses services en Région flamande devrait introduire une demande d'agrément auprès de la Région flamande, étant entendu que cet agrément lui serait automatiquement octroyé sur présentation de son agrément wallon ou bruxellois²⁴. Le législateur flamand retint à l'époque un mécanisme similaire. Il était en effet prévu qu'une entreprise ayant son siège social en Régions wallonne ou bruxelloise était automatiquement agréée à condition de démontrer le respect, dans sa propre Région, de conditions équivalentes, étant précisé que le ministre flamand compétent pouvait, s'il estimait que les conditions n'étaient pas équivalentes, imposer à l'entreprise de travail intérimaire de respecter tout ou partie des conditions prévues

par la réglementation flamande²⁵. Ce mécanisme était également institué à l'égard des entreprises de travail intérimaire établies dans un autre État membre de l'Union européenne²⁶. Désormais, ce mécanisme n'est toutefois plus de mise. En effet, l'agrément des entreprises de travail intérimaire en Région flamande est dorénavant réglé par le décret du 10 décembre 2010 relatif au placement privé et son arrêté d'exécution du même jour²⁷. Cette réglementation n'institue plus de reconnaissance automatique des autorisations octroyées par les autres Régions : une entreprise de travail intérimaire bénéficiant d'une autorisation octroyée par une autre Région ou un autre État membre et souhaitant offrir ses services en Région flamande doit introduire une demande d'autorisation conformément à la législation flamande et seule une condition d'agrément, celle relative à l'expertise professionnelle, est présumée remplie dans son chef²⁸.

6. La réglementation wallonne relative aux agences de travail intérimaire²⁹ et aux agences de placement³⁰ fut à son tour l'occasion pour la section de législation du Conseil d'État de se pencher sur le principe de reconnaissance mutuelle. Si le principe de reconnaissance mutuelle est avant tout un principe de droit belge découlant de l'UEM belge – laquelle est certes influencée par le droit européen de la libre circulation (*cf. supra*, n° 2) – le Conseil d'État met ici en évidence une influence encore plus prégnante du droit européen.

²⁵ À l'origine, ce mécanisme était prévu à l'art. 5, § 2 du décret du 6 mars 1991 réglant l'agrément des entreprises de travail intérimaire dans la Région flamande. Ensuite, ce mécanisme a été repris à l'article 8, § 2 du décret du 13 avril 1999 relatif au placement privé en Région flamande.

²⁶ Art. 5, § 2 du décret du 6 mars 1991 réglant l'agrément des entreprises de travail intérimaire dans la Région flamande, puis art. 8, § 3 du décret du 13 avril 1999 relatif au placement privé en Région flamande.

²⁷ Arrêté du Gouvernement flamand du 10 décembre 2010 portant exécution du décret relatif au placement privé.

²⁸ Voy. art. 4, § 5 et 5, § 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 décembre 2010 portant exécution du décret relatif au placement privé. Pour être complet, outre le critère d'expertise professionnelle, l'on mentionne qu'une entreprise de travail intérimaire bénéficiant d'un agrément wallon, bruxellois ou germanophone ne doit pas fournir de certificat de bonne vie et mœurs, correspondant en quelque sorte à une condition de moralité, lorsqu'elle sollicite un agrément flamand, mais doit démontrer qu'elle respecte des conditions équivalentes (art. 8, § 2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 décembre 2010 portant exécution du décret relatif au placement privé).

²⁹ Les agences de travail intérimaire sont celles qui prestent des services de travail intérimaire, à savoir « l'embauche de travailleurs, effectuée par une agence de travail intérimaire, afin de les mettre à disposition d'utilisateurs en vue de l'exécution d'un travail temporaire autorisé par ou en vertu du Chapitre II de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs » (art. 1^{er}, 8° à 13° du décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement).

³⁰ Les agences de placement sont celles qui prestent des services de recherche d'emploi, des services de recrutement et de sélection, des services d'insertion, des services d'outplacement, des services de placement de sportifs professionnels, des services de placement d'artistes de spectacle ou d'autres services de placement arrêtés par le Gouvernement, tels que définis à l'article 1^{er}, 8° à 13° du décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement.

²³ S.L.C.E., avis n° L.18.537/1 du 21 avril 1988, sur un avant-projet de décret « betreffende de erkenning van de uitzendbureaus werkzaam in het Vlaamse Gewest », pp. 11-12.

²⁴ On peut se demander s'il ne conviendrait pas plutôt de prévoir une reconnaissance automatique sans démarches administratives, tout en réservant une faculté de demander à l'administration de confirmer l'équivalence de l'agrément (à cet égard, voy. *infra*, n° 14).

Le droit européen peut en effet aller jusqu'à imposer aux entités fédérées belges de reconnaître les autorisations octroyées par chacune d'entre elles, à tout le moins pour ce qui concerne les autorisations octroyées aux entreprises originaires d'un autre État membre. Le raisonnement du Conseil d'État, fondé sur l'article 10, § 4 de la directive « services »³¹, est le suivant :

« l'article 10, paragraphe 4, de la directive 2006/123 dispose que "l'autorisation doit permettre au prestataire d'avoir accès à l'activité de services ou de l'exercer sur l'ensemble du territoire national, y compris par la création d'agences, de succursales, de filiales ou de bureaux, sauf lorsqu'une autorisation propre à chaque implantation ou une limitation de l'autorisation à une partie spécifique du territoire national est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général".

[...]

2.1. Selon l'article 10, paragraphe 4, susmentionné, une autorisation doit suffire, en principe, pour permettre aux prestataires d'exercer leur activité sur l'ensemble du territoire national. Il peut seulement être dérogé à cette règle pour une raison impérieuse d'intérêt général. [...].

L'article 10, paragraphe 3, de la directive 2006/123 dispose toutefois que "les conditions d'octroi de l'autorisation pour un nouvel établissement ne doivent pas faire double emploi avec les exigences et les contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire [...] dans le même État membre". Cette disposition suggère ainsi que, au sein d'un État membre, plusieurs autorisations peuvent être requises pour exercer une activité sur l'ensemble du territoire si les conditions d'octroi de ces autorisations ne sont pas redondantes. Elle doit être lue à la lumière des considérants 59^[32] et 60^[33] de la directive 2006/123. Il en ressort que les articles relatifs aux régimes d'autorisation ne devraient avoir d'incidence ni sur la répartition des compétences

³¹ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

³² Le considérant 59 de la directive « services » précise ce qui suit : « L'autorisation devrait normalement permettre au prestataire d'accéder à l'activité de service ou d'exercer une telle activité sur l'ensemble du territoire national, à moins qu'une limite territoriale ne se justifie par une raison impérieuse d'intérêt général. Par exemple, la protection de l'environnement justifie l'exigence d'obtenir une autorisation individuelle pour chaque installation sur le territoire national. La présente disposition ne devrait pas affecter les compétences régionales ou locales en matière d'octroi d'une autorisation au sein des États membres ».

³³ Le considérant 60 de la directive « services » précise ce qui suit : « La présente directive, et en particulier les dispositions concernant les régimes d'autorisation et l'étendue territoriale d'une autorisation, ne devrait pas avoir d'incidence sur la répartition des compétences régionales ou locales au sein des États membres, y compris l'autonomie régionale ou locale et l'utilisation des langues officielles ».

régionales ou locales au sein des États membres ni sur l'autonomie régionale.

2.2. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 10 doivent néanmoins se combiner en tenant compte de l'objectif fondamental de la directive 2006/123 qui consiste à remédier à l'impact négatif de la fragmentation du marché intérieur sur l'ensemble de l'économie européenne (considérant 4 de la directive susmentionnée). Il convient, dans cette perspective, de considérer qu'une autorité régionale ne saurait imposer à un opérateur étranger déjà établi dans une autre région un régime d'autorisation préalable dont les conditions seraient en substance comparables aux exigences auxquelles cet opérateur est déjà soumis sur le territoire national de son pays d'origine.

Ainsi, la Commission expose ce qui suit dans son manuel de transposition de la "directive Services" :

"If, in a Member State, the granting of an authorisation for a given activity is within the remit of regional or local authorities, the Directive does not require Member States to change this. However, the mere fact that the competence to grant authorisations lies with local or regional authorities is not in itself a valid reason justifying a territorial limitation of the validity of the authorisations. Rather, once an authorisation has been granted by the competent regional or local authority (for example of the place where the provider sets up his establishment), the authorisation will, in principle, have to be recognised by all other authorities of the Member State. Thus, subject to justified exceptions, an authorised provider may not be required to obtain another authorisation by a different authority if he wishes to exercise his activity throughout the whole territory".

Dans un État comme la Belgique, la directive 2006/123 impose à chaque région de vérifier, en ce qui concerne les opérateurs étrangers déjà établis dans une autre région, si le régime d'autorisation en vigueur dans celle-ci est subordonné au respect de conditions en substance comparables. Dans un tel cas, imposer une nouvelle autorisation violerait l'article 10, paragraphe 4, de cette directive. Si, en revanche, l'autorité régionale estime avoir des raisons impérieuses justifiant d'autres conditions, elle peut exiger une autorisation spécifique à deux conditions : n'imposer que celles-là et organiser la procédure de telle manière qu'elle ne soit pas plus lourde et plus longue que ce qui est nécessaire à leur examen »³⁴.

³⁴ S.L.C.E., avis n° 43.646/2 du 24 octobre 2007, sur un avant-projet de décret « modifiant le décret du 13 mars 2003 relatif à l'agrément des agences de placement », pp. 8-10 (nous soulignons).

Tout d'abord, se dégage à nouveau l'importance du critère d'équivalence des conditions d'agrément pour que le principe de reconnaissance mutuelle puisse s'appliquer.

Ensuite, cet avis nous montre que, si la directive « services » impose la reconnaissance mutuelle des autorisations octroyées par chaque entité fédérée, elle le fait uniquement lorsqu'est en cause une autorisation octroyée à un « opérateur étranger », c'est-à-dire un opérateur européen non-belge. En effet, comme les libertés de circulation garanties au niveau européen ne s'appliquent pas aux situations purement internes³⁵, la directive « services » est en principe impuissante à imposer à une Région de reconnaître l'autorisation qu'une autre Région a octroyée à un opérateur belge qui n'a pas fait usage des libertés de circulation que lui reconnaît le droit européen. C'est pour cette raison que, dans la suite de son avis, la section de législation du Conseil d'État précise que l'UEM belge, ainsi que le souci d'éviter une discrimination à rebours³⁶, impose d'appliquer aux situations purement internes les mêmes principes que ceux découlant des libertés de circulation garanties au niveau européen, et donc notamment le principe de reconnaissance mutuelle³⁷. Ainsi, à suivre l'enseignement du Conseil d'État, une entreprise bénéficiant uniquement d'un agrément bruxellois peut valablement exercer son activité sur l'ensemble du territoire belge, pour autant que les conditions d'agrément bruxelloises soient équivalentes à celles des autres législations régionales. En revanche, si la Région wallonne prévoyait une condition d'agrément, justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, ne connaissant pas d'équivalent dans la législation bruxelloise, elle pourrait alors imposer aux entreprises souhaitant être actives sur son territoire, y compris à celles bénéficiant déjà d'un agrément bruxellois, de disposer d'un agrément wallon ; dans pareille hypothèse, la procédure de délivrance de l'agrément wallon pourrait seulement concerner cette condition d'agrément supplémentaire et ne pourrait donc pas permettre de réexaminer les autres conditions d'agrément qui, elles, connaîtraient leur équivalent dans la législation bruxelloise.

³⁵ Voy. *supra*, n° 2. À noter cependant que, par un arrêt rendu en grande chambre le 30 janvier 2018, la Cour de justice a jugé que les dispositions de la directive « services » relatives à la liberté d'établissement sont applicables aux situations purement internes (C.J.U.E., arrêt *Visser Vastgoed Beleggingen BV*, aff. jointes C-360/15 et C-31/16, 30 janvier 2018).

³⁶ Cf. *supra*, n° 2. À notre sens, le raisonnement peut valablement se fonder exclusivement sur le principe belge de l'UEM. Le recours au concept de la discrimination à rebours n'est pas nécessaire.

³⁷ S.L.C.E., avis n° 43.646/2 du 24 octobre 2007, sur un avant-projet de décret « modifiant le décret du 13 mars 2003 relatif à l'agrément des agences de placement », p. 19.

L'avant-projet de décret wallon soumis à la section de législation du Conseil d'État prévoyait l'instauration d'un régime d'agrément à la fois pour les agences de placement et les agences de travail intérimaire. Dans son avis, le Conseil d'État a estimé que la mise en place d'un tel processus de contrôle *a priori*, plutôt qu'un contrôle *a posteriori*, était susceptible de constituer une entrave disproportionnée à la liberté d'établissement consacrée par l'actuel article 49 TFUE, ainsi qu'une violation de la directive « services »³⁸⁻³⁹. À la suite de cet avis, le législateur wallon décida de soumettre les agences de placement à un simple enregistrement préalable⁴⁰ et de ne maintenir le régime d'agrément qu'à l'égard des agences de travail intérimaire⁴¹. À l'égard de ces dernières, la réglementation wallonne, appliquant le principe de reconnaissance mutuelle, prévoit que les agences, belges ou européennes, déjà agréées en Région flamande, en Région bruxelloise ou en Communauté germanophone⁴², ne sont pas tenues de solliciter un agrément wallon⁴³⁻⁴⁴. Si ces agences de travail intérimaire sont donc dispensées de la procédure d'agrément en Région wallonne et de la vérification dans leur chef du respect des conditions d'agrément wallonnes⁴⁵, elles sont néanmoins tenues, en principe et sauf dispense⁴⁶, de respecter les conditions d'explo-

³⁸ *Ibid.*, pp. 2-7.

³⁹ Étant précisé que la directive « services » n'est cependant pas applicable aux agences de travail intérimaire (art. 2, § 2, e) de la directive « services ». Voy. *Doc. parl.*, Parl. w., sess. ord. 2008-2009, doc. n° 951/1, p. 12).

⁴⁰ Art. 3 du décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement.

⁴¹ *Ibid.*, art. 4 et s.

⁴² En vertu des décrets des 6 et 10 mai 1999 de la Région wallonne et de la Communauté germanophone relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles, l'exercice de la compétence régionale relative au placement des travailleurs a été transférée à la Communauté germanophone pour le territoire de la région de langue allemande.

⁴³ Art. 5, al. 1^{er} et art. 6, al. 1^{er} du décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement. Voy. égal. l'art. 5, al. 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2009 portant exécution du décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement : « Le Ministre dispense l'agence de travail intérimaire agréée, enregistrée, identifiée ou détectée via des sources de données authentiques, soit en Région de Bruxelles-Capitale, soit en Région flamande, soit en Communauté germanophone d'introduire une demande d'agrément préalable lorsqu'elle preste ou compte prester des services de travail intérimaire sur le territoire de la région de langue française ».

⁴⁴ S'agissant des agences européennes agréées dans un autre État membre, la réglementation wallonne leur impose « de démontrer qu'elle[s] respecte[nt], sur [leur] territoire, des conditions équivalentes à celles déterminées par le présent décret » (art. 6, al. 2 du décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement).

⁴⁵ Ces conditions d'agrément sont déterminées à l'art. 4 du décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement.

⁴⁶ En application des articles 5, al. 2 et 6, al. 2 du décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement, l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2009 portant exécution du décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement dispose que « le Ministre peut dispenser l'agence de travail intérimaire du respect de tout ou partie des obligations visées à l'article 11 du décret [i.e. les conditions d'exploitation] dès lors que l'Administration ou le FOREM peut

tation wallonnes⁴⁷ lorsqu'elles prestent leur service en Région wallonne⁴⁸. Surgit ici une nouvelle question : lorsqu'une entreprise bénéficiant d'une autorisation octroyée par une Région est en droit d'exercer son activité sur le territoire d'une autre Région sans devoir y solliciter une autorisation similaire, quelle législation cette entreprise doit-elle respecter, celle de la Région qui lui a octroyé l'agrément ou celle de la Région où est effectuée la prestation ? Pour répondre à cette question, il nous faut repartir de la définition donnée par la Cour constitutionnelle au principe de reconnaissance mutuelle. Selon cette définition, dès lors qu'un opérateur preste des services au sein d'une entité fédérée « *en se conformant aux règles qui y sont applicables* »⁴⁹, il peut valablement exercer cette activité sur l'ensemble du territoire national. Par principe, s'applique donc la législation de la Région où le prestataire s'est établi initialement et qui lui a délivré son agrément, y compris lorsque la prestation est effectuée dans une autre Région. Pour reprendre le vocable des domaines où le droit international ou européen reconnaît un principe de 'home country rule', l'on pourrait parler ici du principe de 'home region rule'. Par exception à ce principe, une Région peut imposer le respect de sa propre réglementation, à condition que cela soit nécessaire à la poursuite d'un objectif légitime⁵⁰. Ainsi, conditions d'agrément et conditions d'exploitation suivent un même régime : une Région ne peut les imposer à un prestataire initialement établi dans une autre Région qu'à la condition qu'elles soient nécessaires pour atteindre un objectif légitime. Cette conclusion est d'ailleurs logique puisque les législations ne font pas toujours de distinction claire entre conditions d'agrément (nécessaires pour se voir délivrer l'agrément) et conditions d'exploitation (à respecter lors de l'exécution des prestations).

7. Enfin, pour être complet⁵¹, abordons la réglementation bruxelloise relative à l'agrément des agences de travail intérimaire, simplement pour souligner que son système est fort similaire au système wallon. Ainsi, elle prévoit également

s'assurer du respect de ces obligations soit par l'accès à des sources de données authentiques, soit par une collaboration entre les entités fédérées ».

⁴⁷ Ces conditions d'exploitation sont déterminées à l'art. 11 du décret du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement.

⁴⁸ Ou, pour être tout-à-fait exact, en région de langue française, compte tenu du transfert de compétence opéré en faveur de la Communauté germanophone (cf. *supra*, note 42).

⁴⁹ C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3.

⁵⁰ Voy. l'exception à la reconnaissance mutuelle admise par la définition de la Cour constitutionnelle : « *sauf pour cette dernière à établir la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime* » (C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3.).

⁵¹ S'agissant de la réglementation applicable en Communauté germanophone, voy. l'article 6 du décret du 11 mai 2009 relatif à l'agrément des agences de travail intérimaire et à la surveillance des agences de placement privées.

un mécanisme de reconnaissance des agréments octroyés par les autres entités fédérées, pour autant que les conditions d'agrément y soient équivalentes⁵². La réglementation bruxelloise va même encore plus loin dans l'application du principe de reconnaissance mutuelle puisque, bien qu'elle impose aux agences de travail intérimaire actives en Région bruxelloise de respecter les conditions d'exploitation bruxelloises⁵³, elle présume que ces conditions sont respectées lorsque l'agence est agréée par une autre entité fédérée⁵⁴.

2. AGRÉMENT DES AGENCES DE VOYAGE

8. La réglementation relative à l'agrément des agences de voyage a également donné lieu à plusieurs avis du Conseil d'État nous permettant de mieux cerner le principe de reconnaissance mutuelle.

9. Premièrement, concernant la législation wallonne, le Conseil d'État a rendu, le 24 juillet 2008, un avis sur un avant-projet de décret « relatif aux agences de voyages »⁵⁵, qui soumettait les agences de voyage établies⁵⁶ en Région wallonne à un régime d'agrément. Après avoir émis des doutes sur la conformité de l'avant-projet avec la directive « qualifications professionnelles »⁵⁷⁻⁵⁸, sur l'admissibilité même d'un régime d'agrément au

⁵² L'article 9, al. 1^{er} de l'ordonnance du 14 juillet 2011 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale dispose ainsi ce qui suit : « *L'agence de travail intérimaire qui ne dispose pas d'un établissement en Région de Bruxelles-Capitale et qui est agréée soit en Région wallonne, soit en Région flamande, soit en Communauté germanophone et pour autant qu'elle respecte des conditions d'agrément équivalentes à celles déterminées par la présente ordonnance, est dispensée de la demande d'un agrément selon la procédure déterminée par le Gouvernement* ».

⁵³ Art. 9, al. 2 de l'ordonnance du 14 juillet 2011 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵⁴ Art. 12, § 1^{er}, al. 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2012 portant exécution de l'ordonnance du 14 juillet 2011 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵⁵ S.L.C.E., avis n° 44.687/2/V du 24 juillet 2008 sur un avant-projet de décret « relatif aux agences de voyages », pp. 4-6.

⁵⁶ En l'espèce, la section de législation du Conseil d'État a considéré que « *le prestataire qui exerce "de façon temporaire et occasionnelle" une activité d'agence de voyages en Région wallonne dans le cadre de la libre circulation des services n'est pas soumis au décret en projet puisque celui-ci n'impose d'exigences qu'à l'égard des "agences de voyages" qui exercent leurs activités en Région wallonne "de façon permanente". En d'autres mots, le décret en projet s'applique aux "agences de voyages" créées en Région wallonne et aux "agences de voyages" qui ont fait usage du droit de s'y établir librement* » (*Ibid.*, p. 8). Vu ce champ d'application, la réglementation en projet a uniquement été examinée au regard de la liberté d'établissement et non au regard de la libre circulation des services.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 4-6.

⁵⁸ Aux termes de son article 1^{er}, la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (directive « qualifications professionnelles ») « *établit les règles selon lesquelles un État membre qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice, sur son territoire, à la possession de qualifications professionnelles déterminées [...] reconnaît, pour l'accès à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres États membres [...] et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession* ». À ce propos, voy. not. P. QUERTAINMONT, « Accès à la profession », in M. UYTENDAELE et

regard de la directive « services »⁵⁹ et sur l'admissibilité des conditions d'agrément envisagées au regard à nouveau de la directive « services »⁶⁰, le Conseil d'État examine ensuite l'avant-projet au regard de l'UEM belge et du principe de reconnaissance mutuelle qui en découle. Il faut en effet savoir que l'avant-projet de décret prévoyait que certaines conditions d'agrément wallonnes ne seraient pas applicables « *aux personnes soumises, en Belgique, aux règles applicables en Région flamande ou en Région de Bruxelles-Capitale dans la même matière* »⁶¹.

Le Conseil d'État distingue ici deux situations.

D'une part, le Conseil d'État envisage l'hypothèse d'« *un ressortissant de la Région flamande ou de la Région de Bruxelles-Capitale qui vient exercer "à titre principal et de manière permanente" l'activité d'agent de voyages en Région wallonne* »⁶². À son égard, il estime que l'UEM belge implique une reconnaissance mutuelle des autorisations régionales, pour autant que les autres législations régionales prévoient des conditions d'agrément comparables. Le Conseil d'État insiste particulièrement sur ce critère – que l'on a déjà mis en évidence – de comparabilité ou d'équivalence des conditions d'agrément. En effet, reconnaître les autorisations émanant d'autres Régions alors que les conditions d'agrément y sont substantiellement différentes serait source de discrimination à l'égard des agences originaires établies en Région wallonne et soumises aux conditions d'agrément wallonnes :

« l'existence d'une union économique implique notamment la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux entre les composantes de l'État [...] ».

Par conséquent, en ce qui concerne les opérateurs de la Région flamande ou de la Région de Bruxelles-Capitale qui entendraient exercer en Région wallonne la profession réglementée par l'avant-projet, il importe que la Région wallonne reconnaisse les autorisations qu'ils ont obtenu (sic) dans leur région d'origine si l'octroi de celles-ci est subordonné au respect de conditions

*en substance comparables. Par contre, si tel ne devait pas être le cas, c'est-à-dire si les conditions d'octroi des autorisations délivrées dans les autres régions différaient fondamentalement de celles prévues par l'avant-projet, il ne serait pas admissible que celui-ci dispense les bénéficiaires de ces autorisations des conditions qu'il impose à ses ressortissants en vue de l'exercice en Région wallonne de la même activité économique : dans une telle hypothèse en effet, on n'apercevrait pas, au regard du principe d'égalité devant la loi, quelle serait la justification du régime plus favorable qui leur serait ainsi ménagé »*⁶³.

D'autre part, le Conseil d'État envisage la situation d'« *un ressortissant d'un État membre autre que la Belgique qui s'est d'abord établi en Région flamande ou en Région de Bruxelles-Capitale et y a obtenu une autorisation d'exercer la profession d'agent de voyages en vertu des législations en vigueur dans ces deux régions et qui vient ensuite s'établir en Région wallonne pour y exercer la même profession réglementée* »⁶⁴. À son égard, le Conseil d'État n'admet pas que la Région wallonne se satisfasse de l'agrément obtenu dans une autre Région et dispense de la vérification des conditions d'agrément wallonnes. Cette position du Conseil d'État surprend et ne convainc pas, pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, cette position revient à traiter différemment, d'une part, les opérateurs belges, devant bénéficier de la reconnaissance de leur agrément flamand ou bruxellois par la Région wallonne, et, d'autre part, les opérateurs européens non-belges, ne pouvant pas bénéficier de la reconnaissance de ce même agrément flamand ou bruxellois. L'on se demande quelle justification objective et raisonnable serait susceptible de justifier une telle différence de traitement, exclusivement fondée sur un critère de nationalité⁶⁵ ou du moins de résidence⁶⁶.

Ensuite, l'on peut s'étonner que, dans l'avis présentement analysé relatif aux agences de voyages, le Conseil d'État ait estimé que la seule voie pour respecter l'article 10, § 4, de la directive « services » soit la conclusion d'un accord de coopération. Selon cet avis, outre qu'un accord de coopération pourrait être recommandé pour la reconnaissance mutuelle au niveau purement interne, « *un tel accord de coopération simplifierait*

M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 11.

⁵⁹ S.L.C.E., avis n° 44.687/2/V du 24 juillet 2008 sur un avant-projet de décret « relatif aux agences de voyages », pp. 6-9 : « *Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles, ni aucune des pièces jointes au dossier n'envisagent la justification du régime mis en place au regard des exigences précitées, et singulièrement de l'exigence selon laquelle l'autorisation prévue par l'article 2 de l'avant-projet doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général. De même aucune justification n'est donnée quant au choix de la méthode de l'autorisation plutôt que celle de la simple déclaration soumise à un contrôle a posteriori* ».

⁶⁰ S.L.C.E., avis n° 44.687/2/V du 24 juillet 2008 sur un avant-projet de décret « relatif aux agences de voyages », pp. 9-12.

⁶¹ *Ibid.*, p. 12.

⁶² *Ibid.*, p. 13.

⁶³ *Ibid.*, pp. 13-14.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁵ Voy. not. l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité à l'article 18 TFUE.

⁶⁶ L'on s'interroge sur ce que le Conseil d'État a précisément voulu dire par l'expression « ressortissant de la Région flamande ou de la Région de Bruxelles-Capitale ». Sans doute le Conseil d'État visait-il en réalité un critère de résidence, et l'emploi du terme « résident » eût dès lors été plus heureux que celui de « ressortissant ».

aussi grandement la transposition de l'article 10, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE en ce que cet article prévoit que l'autorisation doit permettre au prestataire d'avoir accès à l'activité de services ou de l'exercer sur l'ensemble du territoire national », le Conseil d'État ajoutant ne pas apercevoir, « compte tenu des limites territoriales dans lesquelles s'appliquent les décrets et ordonnance régionaux, comment chaque région prise isolément pourrait transposer unilatéralement cette disposition »⁶⁷. Certes, la Cour constitutionnelle a déjà considéré que les compétences des différents législateurs devant concourir à la transposition d'une directive européenne peuvent être à ce point imbriquées qu'elles nécessitent obligatoirement la conclusion d'un accord de coopération⁶⁸. Cette jurisprudence s'est toutefois développée lorsque plusieurs niveaux de pouvoir différents (autorité fédérale, Régions ou Communautés) étaient chacun compétents pour certains aspects de la transposition, mais non lorsque plusieurs législateurs ressortant d'un même niveau de pouvoir, en l'occurrence les Régions, devaient chacun transposer la directive dans leur ressort territorial respectif. En l'espèce, si un accord de coopération sur base volontaire reste bien entendu une possibilité, nous ne pensons pas que l'article 10, § 4, de la directive « services » en rende la conclusion obligatoire⁶⁹. Comme le Conseil d'État l'a mis en évidence dans son avis relatif aux agences de placement analysé *supra* (cf. *supra*, n° 6), le principe de reconnaissance mutuelle suffit en effet à assurer la conformité à l'article 10, § 4, de la directive « services ».

Abordons maintenant l'interrogation précitée du Conseil d'État, qui se demande comment, « compte tenu des limites territoriales dans lesquelles s'appliquent les décrets et ordonnance régionaux »⁷⁰, l'on peut se passer d'un accord de coopération pour qu'un agrément régional puisse être valable sur l'ensemble du territoire national. Cette interrogation nous donne en effet l'occasion de souligner que le principe de reconnaissance mutuelle est entièrement conciliable avec le respect de la répartition territoriale des compétences, sans que l'entremise

d'un accord de coopération soit nécessaire. En effet, si une entreprise dispose d'un agrément wallon, le principe de reconnaissance mutuelle implique qu'elle peut exercer son activité en Régions flamande et bruxelloise sans devoir y obtenir un agrément, étant entendu que chacune de ces deux autres Régions peut imposer son propre agrément si elle en démontre la nécessité pour atteindre un objectif légitime (cf. *supra*, n° 6). Ce n'est donc pas la Région wallonne qui règle la mesure dans laquelle un agrément wallon est valable sur le territoire de la Région flamande ou de la Région bruxelloise. C'est en effet à la Région flamande et à la Région bruxelloise de déterminer les conditions auxquelles un agrément wallon est valable sur leur territoire respectif, étant entendu que ces conditions ne peuvent être justifiées que par « la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime »⁷¹. Par ailleurs, que la reconnaissance mutuelle soit ou non mise en œuvre à travers un accord de coopération, il convient de tenir compte de l'interdiction faite à l'autorité fédérale et aux entités fédérées de procéder à « un échange, un abandon ou une restitution de compétences »⁷². À notre sens, le principe de reconnaissance mutuelle respecte ce prescrit. En effet, dans la situation décrite ci-dessus, ce sont les Régions flamande et bruxelloise qui déterminent elles-mêmes quel agrément est nécessaire pour exercer l'activité sur leur territoire respectif. Dans l'hypothèse où elles ne peuvent avancer aucun objectif légitime pour imposer leur propre agrément, elles ne commettent pas un abandon de compétence prohibé en donnant effet à l'agrément wallon. En effet, en appréciant si un objectif légitime leur permet ou non de s'opposer à la reconnaissance de l'agrément wallon, les Régions flamande et bruxelloise exercent précisément la compétence sur leur territoire, étant entendu que, ce faisant, elles doivent tenir compte des limites propres à l'exercice de toute compétence, dont notamment le principe de l'UEM et la reconnaissance mutuelle qui en découle. L'absence d'abandon de compétence dans leur chef est également confirmée par le fait qu'elles peuvent unilatéralement modifier leur appréciation. Si, les circonstances changeant, il leur apparaît désormais nécessaire d'imposer leur propre agrément pour atteindre un objectif légitime, la Région flamande ou la Région bruxelloise peuvent *unilatéralement*

⁶⁷ S.L.C.E., avis n° 44.687/2/V du 24 juillet 2008 sur un avant-projet de décret « relatif aux agences de voyages », p. 14.

⁶⁸ Voy. C. const., arrêt n° 76/2012 du 14 juin 2012, point B.11.2 ; C. const., arrêt n° 128/2005 du 13 juillet 2005, points B.6.2 et s. ; C. const., arrêt n° 132/2004 du 14 juillet 2004, point B.6.2. À ce propos, voy. not. N. BONBLED, « Le droit de l'Union européenne, facteur de centralisation du système fédéral belge », in E. VANDENBOSSCHE et S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Europese voorschriften en Staatshervorming – Contraintes européennes et réforme de l'Etat*, Brugge, Die Keure, 2013, pp. 95-109.

⁶⁹ Une telle conclusion imposerait d'ailleurs de conclure des accords de coopération dans un nombre considérable de domaines, compte tenu du champ d'application matériel particulièrement vaste de la directive « services ».

⁷⁰ S.L.C.E., avis n° 44.687/2/V du 24 juillet 2008 sur un avant-projet de décret « relatif aux agences de voyages », p. 14.

⁷¹ C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3. À noter que l'article 10, § 4 de la directive « services » admet lui-aussi qu'une autorisation puisse être limitée à une partie du territoire d'un État membre à la condition que cela soit « justifié par une raison impérieuse d'intérêt général ».

⁷² S.L.C.E., avis n° 65.219/4 du 11 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes », p. 6 et les références citées en note 3.

s'opposer à la reconnaissance de l'agrément wallon⁷³.

Enfin, lorsque la reconnaissance mutuelle est mise en œuvre par un accord de coopération, l'interdiction de l'abandon de compétence implique, à notre sens, que chaque entité fédérée partie à cet accord doit conserver, à l'égard des aspects qui n'ont pas été harmonisés par l'accord de coopération lui-même⁷⁴, la faculté de s'opposer unilatéralement à la reconnaissance mutuelle lorsque cela est nécessaire pour atteindre un objectif légitime. À cet égard, dans un contexte quelque peu différent, l'on peut citer les avis rendus par le Conseil d'État sur les avant-projets de législations d'assentiment à un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone conclu dans le cadre du transfert par la première à la seconde de l'exercice de la compétence en matière d'aménagement du territoire sur le territoire de la région de langue allemande⁷⁵. Cet accord de coopération avait notamment pour objet de déterminer une seule législation applicable – wallonne ou germanophone – dans l'hypothèse où un projet soumis à permis d'urbanisme s'implante pour partie en région de langue française et pour partie en région de langue allemande. Dans son avis, le Conseil d'État a tout d'abord rappelé sa jurisprudence selon laquelle la frontière est tenue entre l'hypothèse d'un abandon de compétence – qui est prohibée – et l'hypothèse d'un « *exercice conjoint de compétences propres* »⁷⁶ – qui, elle, est admise⁷⁷. Selon le Conseil d'État, cette frontière ne saurait être tracée *in abstracto* mais nécessite un « *examen concret de l'ensemble*

des circonstances du cas d'espèce ainsi que des diverses dispositions de l'accord de coopération »⁷⁸. En l'espèce, lorsque la législation de la Région wallonne ou celle de la Communauté germanophone est désignée par l'accord de coopération comme seule législation applicable à un projet à cheval sur les deux régions linguistiques, cela implique nécessairement que l'autre entité fédérée « *accept[e], par l'accord de coopération, de renoncer à ce que s'applique sur son territoire sa propre législation, c'est-à-dire les divers plans, programmes et règlements normalement applicables sur son territoire* »⁷⁹. Le Conseil d'État en conclut que, ce faisant, l'accord de coopération « *consacre [un] abandon de compétence* »⁸⁰ et est, sur ce point, inconstitutionnel⁸¹. À notre sens, l'accord de coopération aurait été exempt de ce reproche d'inconstitutionnalité s'il avait réservé à l'entité fédérée dont la législation est rendue inapplicable la faculté d'imposer unilatéralement le respect de sa propre législation sur son propre territoire lorsque cela s'avère nécessaire pour atteindre un objectif légitime.

10. Soulignons que le décret wallon du 22 avril 2010 portant statut des agences de voyages a récemment été abrogé par un décret du 15 juin 2017⁸², qui a donc supprimé l'exigence d'agrément des agences de voyages en Région wallonne.

11. Deuxièmement, concernant la Région bruxelloise, les avis rendus par le Conseil d'État sur la réglementation relative aux agences de voyage sont également riches en enseignements.

Ainsi, dans son avis relatif à un avant-projet d'ordonnance « *portant statut des agences de voyage* »,

⁷³ Sous le contrôle, bien entendu, du juge compétent, qui pourra censurer l'absence de reconnaissance mutuelle si, à l'analyse, elle n'apparaît pas nécessaire pour atteindre un objectif légitime.

⁷⁴ En revanche, si, par exemple, dans un domaine ressortant de leurs compétences, les trois Régions concluaient un accord de coopération fixant lui-même les conditions d'agrément et les conditions d'exploitation relatives à une activité déterminée (ce qui, selon nous, constituerait un exercice conjoint de compétences propres), une Région ne pourrait plus, sauf si l'accord de coopération lui réservait cette faculté, s'opposer unilatéralement à la reconnaissance mutuelle en se prévalant de la nécessité de poursuivre un objectif légitime.

⁷⁵ S.L.C.E., avis n^{os} 65.219/4 et 65.251/4 du 11 mars 2019, portant respectivement sur un avant-projet de décret de la Région wallonne et un avant-projet de décret de la Communauté germanophone « portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes ». L'accord de coopération a été modifié après cet avis de la section de législation du Conseil d'État (cf. *infra*, note 81) et est finalement devenu l'accord de coopération du 14 novembre 2019 entre la Région wallonne et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes (M.B., 13 janvier 2020), auquel il a été donné assentiment par décrets de la Région wallonne et de la Communauté germanophone du 12 décembre 2019 (M.B., 23 décembre 2019 et 13 janvier 2020).

⁷⁶ Voy. art. 92bis, § 1^{er}, al. 1^{er} de la LSRI.

⁷⁷ S.L.C.E., avis n^o 65.219/4 du 11 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes », p. 6 et les références citées.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁸¹ Dans son avis, la section de législation du Conseil d'État a semblé suggérer que les dispositions relatives à la désignation d'une seule législation applicable en cas de projet à cheval sur les deux régions linguistiques devaient se retrouver dans les décrets de transfert adoptés sur la base de l'article 139 de la Constitution (*Ibid.*, p. 9). L'on peut toutefois se demander si l'insertion de ces dispositions dans les décrets de transfert suffit à surmonter l'obstacle de l'interdiction de l'abandon de compétence. En effet, lorsque ces dispositions désignent la législation germanophone comme seule législation applicable à un projet à cheval sur les deux régions linguistiques, elles ont pour effet de rendre inapplicable la législation wallonne en région de langue française. Elles ne peuvent donc pas trouver leur fondement à l'article 139 de la Constitution, puisque celui-ci ne permet à la Région wallonne de transférer l'exercice de compétences à la Communauté germanophone que pour ce qui concerne la région de langue allemande. Quoi qu'il en soit, les dispositions en cause ont, pour l'essentiel, été retirées de l'accord de coopération et insérées dans les décrets de transfert (voy. art. 6 du décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, M.B., 12 juin 2019 et art. 6 du décret de la Région wallonne du 6 mai 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, M.B., 23 juillet 2019), les travaux préparatoires justifiant cette manière de procéder par référence à l'avis du Conseil d'État (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. ord. 2018-2019, doc. n^o 1353/1 pp. 4-5).

⁸² Décret du 15 juin 2017 abrogeant le décret du 22 avril 2010 portant statut des agences de voyages et l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2010 portant statut des agences de voyages.

le Conseil d'État a considéré que l'absence de disposition réglant la reconnaissance des autorisations flamandes et wallonnes méconnaissait le principe de l'UEM belge⁸³. Le législateur bruxellois est néanmoins resté sourd à cette critique et n'a pas adapté son projet en conséquence. Par la suite, saisi d'un projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois qui tentait de pallier cette carence législative, le Conseil d'État a considéré que, faute d'habilitation législative, aucun fondement juridique ne permettait au Gouvernement bruxellois d'instaurer un mécanisme de reconnaissance mutuelle⁸⁴⁻⁸⁵. Par ailleurs, à l'égard dudit projet d'arrêté qui prévoyait uniquement une reconnaissance des agréments octroyés par les Régions wallonne et flamande mais pas de ceux octroyés par les autres États membres, le Conseil d'État était d'avis qu'« un traitement des titulaires d'une autorisation établis en Région wallonne ou en Région flamande plus favorable que celui réservé aux titulaires d'une autorisation établis dans un État membre de l'Union européenne ou dans un pays assimilé, soulève des objections du point de vue du droit européen »⁸⁶. L'on peut regretter que le Conseil d'État n'ait pas identifié plus précisément les contraintes de droit européen qui, selon lui, s'imposaient. Par comparaison à son raisonnement relatif à la réglementation wallonne décrit ci-dessus, l'on peut en effet se demander si le Conseil d'État n'a pas ici commis un excès en sens inverse. À notre sens, le droit européen ne s'oppose pas par principe à ce que la reconnaissance mutuelle entre autorisations délivrées par les entités fédérées d'un même État membre soit plus forte que celle appliquée entre autorisations délivrées par différents États membres. Par exemple, si les trois Régions belges avaient adopté un accord de coopération fixant les conditions d'agrément des agences de voyage, identifiant à l'aide d'un critère de rattachement la Région compétente pour délivrer

l'agrément et instituant une reconnaissance mutuelle automatique des agréments ainsi délivrés par chaque Région, et ce, sans prévoir un mécanisme de reconnaissance mutuelle identique à l'égard des agréments délivrés par les autres États membres, l'on n'aperçoit pas quelle règle de droit européen aurait été violée. À cet égard, l'on peut d'ailleurs se référer à l'avis qu'a rendu le Conseil d'État sur un projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois réglementant les dépôts de liquides inflammables qui prévoyait, à l'égard de deux catégories d'experts agréés, une reconnaissance mutuelle automatique des agréments wallons et flamands⁸⁷. Dans son avis, le Conseil d'État met tout d'abord en évidence qu'il s'agit là d'« une reconnaissance mutuelle entre les régions nécessaire au fonctionnement de l'Union économique et monétaire en Belgique »⁸⁸, puis s'interroge quant à l'absence d'un quelconque mécanisme de reconnaissance à l'égard des agréments octroyés par d'autres États membres de l'Union européenne, ce qui pourrait contrevenir à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services. À cette interrogation, le délégué du Gouvernement répond notamment que la réglementation en matière de sols, et *a fortiori* les compétences dont doivent disposer les experts agréés en ce domaine, ne sont pas encadrées au niveau européen tandis qu'à l'inverse, « au niveau intra-belge, les critères ayant été harmonisés dans une large mesure entre Régions, l'équivalence est donc consacrée avec la Région flamande et wallonne »⁸⁹. Certes, cette réponse ne convainc pas entièrement le Conseil d'État, ce qui peut se comprendre puisque n'était mis en place aucun mécanisme de reconnaissance des agréments délivrés par d'autres États membres, fussent-ils soumis à des conditions équivalentes à la réglementation bruxelloise. Mais, à notre lecture, le Conseil d'État ne paraît pas s'opposer à ce que, d'une part, une reconnaissance automatique s'applique entre Régions belges tandis que, d'autre part, un mécanisme de reconnaissance non-automatique, impliquant par

⁸³ S.L.C.E., avis n° 45.542/1 du 2 décembre 2008, sur un avant-projet d'ordonnance « portant statut des agences de voyage », p. 19 : « Le projet ne règle pas la reconnaissance éventuelle, en Région de Bruxelles-Capitale, d'activités autorisées en Région wallonne ou flamande et, par conséquent, se heurte aux exigences découlant de l'union économique et monétaire au sens de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 ».

⁸⁴ S.L.C.E., avis n° 51.488/3 du 26 juin 2012, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « portant statut des agences de voyages », p. 4 : « Dans l'avis 45.542/1 du 2 décembre 2008 donné sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 22 avril 2010, il a été observé que le projet ne réglait pas la reconnaissance des autorisations octroyées par la Région wallonne ou la Région flamande, mais il n'a pas été donné suite à cette observation. Il ne revient pas au Gouvernement de combler cette lacune ».

⁸⁵ L'on peut toutefois se demander si un tel fondement n'aurait pas pu être trouvé dans la combinaison du principe de l'UEM tel que garanti par la LSRI et du pouvoir général d'exécution qui permet au Gouvernement « de dégager du principe de [la norme législative] et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit » (Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, I, 1925, p. 27).

⁸⁶ S.L.C.E., avis n° 51.488/3 du 26 juin 2012, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « portant statut des agences de voyages », pp. 4-5.

⁸⁷ Ce projet est devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} février 2018 relatif aux dépôts de liquides inflammables utilisés comme combustible, dont l'article 2 pose les définitions suivantes :

* 21° expert en "installations de stockage" :

* personne physique ou morale agréée conformément à l'article 67, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 janvier 1999 fixant les conditions d'exploiter des stations-service ;

* les experts agréés par la Région Wallonne pour le contrôle d'étanchéité des réservoirs à mazout par ultrasons ou par dépression ;

* les "stookolietchnici" agréés par la Région Flamande ;

22° expert en "protection cathodique" :

* personne physique ou morale agréée conformément à l'article 67, § 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 janvier 1999 fixant les conditions d'exploiter des stations-service ;

* les "milieudeskundige bodemcorrosie" agréés par la Région Flamande ».

⁸⁸ S.L.C.E., avis n° 62.202/1 du 25 octobre 2017 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « relatif aux dépôts de liquides inflammables utilisés comme combustible », p. 12.

⁸⁹ Réponse du délégué du Gouvernement, cité dans S.L.C.E., avis n° 62.202/1 du 25 octobre 2017, préc., p. 13.

exemple un examen par l'autorité de l'équivalence de l'agrément, soit mis en place à l'égard des États membres de l'Union européenne. Ceci tend à confirmer que la reconnaissance mutuelle peut être plus forte entre entités fédérées d'un même État membre qu'entre États membres.

3. AGRÉMENT DES ENTREPRISES DE TRANSPORT MÉDICO-SANITAIRE

12. Plusieurs avis rendus par la section de législation du Conseil d'État concernant diverses réglementations relatives au transport médico-sanitaire permettent également de mieux cerner la portée du principe de reconnaissance mutuelle.

13. Se prononçant sur un avant-projet de la Communauté flamande imposant une exigence d'agrément pour le transport médico-sanitaire, le Conseil d'État rappelle, dans un avis du 3 août 2017⁹⁰, que la libre circulation des services peut être moins aisément restreinte que la liberté d'établissement⁹¹⁻⁹². Au regard de la liberté d'établissement, telle que garantie par l'article 49 TFUE, une autorisation préalable lui paraît admissible en l'espèce vu l'objectif de protection de la santé publique poursuivi, pour autant que les conditions d'agrément, dont l'avant-projet prévoit qu'elles seront fixées par arrêté, soient nécessaires et proportionnées à cet objectif. Au regard de la libre circulation des services, le Conseil d'État se montre plus circonspect. En effet, bien que la directive « services » ne soit pas applicable au service de transport médico-sanitaire⁹³, le Conseil d'État s'en inspire dans le cadre du contrôle de proportionnalité de la mesure envisagée.

⁹⁰ S.L.C.E., avis n° 61.789/1/V du 3 août 2017, sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande « betreffende het niet-dringend liggend ziekenvervoer », pp. 5-6.

⁹¹ Dans le même sens, voy. S.L.C.E., avis n° 55.644/3 du 7 avril 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « portant mise en place d'un système de certification des installateurs SER pour les installations de petite taille », pp. 13-14.

⁹² Le considérant 77 de la directive « services » fonde la différence entre liberté d'établissement et libre circulation des services sur la question du caractère temporaire ou non de l'activité exercée : « *Lorsqu'un opérateur se déplace dans un autre État membre pour y exercer une activité de service, il y a lieu de distinguer les situations relevant de la liberté d'établissement de celles couvertes par la libre circulation des services, en fonction du caractère temporaire de l'activité concernée. Pour ce qui est de la distinction entre la liberté d'établissement et la libre circulation des services l'élément clé est, selon la jurisprudence de la Cour de justice, de savoir si l'opérateur est établi dans l'État membre dans lequel il fournit le service concerné. Si l'opérateur est établi dans l'État membre dans lequel il fournit le service concerné, il devrait rentrer dans le champ d'application de la liberté d'établissement. Si, au contraire, l'opérateur n'est pas établi dans l'État membre dans lequel il fournit le service concerné, son activité devrait relever de la libre circulation des services. La Cour de justice a constamment affirmé que le caractère temporaire des activités en cause devrait être apprécié non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais également en fonction de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité. Le caractère temporaire de la prestation ne devrait pas exclure la possibilité pour le prestataire de se doter, dans l'État membre où le service est fourni, d'une certaine infrastructure telle qu'un bureau, un cabinet d'avocats ou une étude, dans la mesure où cette infrastructure est nécessaire aux fins de l'accomplissement de la prestation en cause.* »

⁹³ Voy. art. 2, § 2, f) de la directive « services ».

Il remarque ainsi que cette directive interdit en règle que la libre prestation de services soit restreinte par une exigence d'autorisation préalable⁹⁴. Il en conclut qu'il s'impose, à tout le moins, de veiller à un mécanisme de reconnaissance des agréments délivrés par les autres entités fédérées belges et par les autres États membres, suggestion qui sera d'ailleurs suivie par le législateur flamand⁹⁵. Et le Conseil d'État de conclure que seule une absence d'équivalence des conditions d'agrément pourrait justifier que la réglementation flamande impose le respect de ses propres conditions.

Cet avis retient également l'attention car il évoque la situation des prestataires de services établis dans les États membres où l'activité de transport médico-sanitaire n'est pas soumise à autorisation préalable mais est réglementée selon un autre mode, tel par exemple un mécanisme de contrôle *a posteriori*. Leur imposer une autorisation pour prester des services en région de langue néerlandaise⁹⁶ nécessiterait, selon le Conseil d'État, une justification particulière pour résister au test de proportionnalité⁹⁷. À notre sens, cette remarque peut entièrement être transposée pour ce qui concerne la reconnaissance mutuelle entre entités fédérées belges. En effet, dans son arrêt du 29 avril 2010, la Cour constitutionnelle a considéré que, dès lors qu'il preste des services au sein d'une entité fédérée « *en se conformant aux règles qui y sont applicables* »⁹⁸, un prestataire de services peut valablement exercer cette activité sur l'ensemble du territoire national. Assez logiquement, la Cour constitutionnelle n'a donc pas limité le principe de reconnaissance mutuelle aux seules activités soumises à autorisation préalable. Ce principe est en effet susceptible de s'appliquer à toute activité réglementée, quel que soit le mécanisme mis en place (autorisation préalable, enregistrement préalable, contrôle *a posteriori*, etc.).

⁹⁴ Art. 16, § 2, b) de la directive « services ».

⁹⁵ Art. 4 du décret du 18 mai 2018 « betreffende het niet-dringend liggend ziekenvervoer ». S'agissant de la reconnaissance mutuelle entre entités fédérées belges, les travaux préparatoires rappellent que celle-ci découle de l'UEM belge : « *Om vanuit het standpunt van de Belgische EMU volkomen te zijn, voorziet artikel 4, tweede lid, een regeling met betrekking tot de gelijkwaardigheid van autorisaties aan dienstverleners verleend door andere bevoegde overheden binnen België* » (Doc. parl., Parl. fl., sess. ord. 2017-2018, doc. n° 1510/1, p. 14).

⁹⁶ Selon le Conseil d'État, la Communauté flamande n'est pas compétente à l'égard des prestataires de services établis en-dehors de la région de langue néerlandaise ou de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui souhaitent prester des services en région bilingue de Bruxelles-Capitale (S.L.C.E., avis n° 61.789/1/V du 3 août 2017, sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande « betreffende het niet-dringend liggend ziekenvervoer », p. 4).

⁹⁷ S.L.C.E., avis n° 61.789/1/V du 3 août 2017, sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande « betreffende het niet-dringend liggend ziekenvervoer », p. 6. Voy., dans le même sens, S.L.C.E., avis n° 61.851/VR/V du 30 août 2017, sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale « relative à l'organisation du transport médico-sanitaire ».

⁹⁸ C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3.

Par conséquent, lorsqu'un prestataire de service exerce valablement son activité au sein d'une première entité fédérée n'exigeant pas d'autorisation préalable et qu'il entend également l'exercer au sein d'une deuxième entité fédérée qui, elle, en impose une, il faut considérer que l'exigence même de cette autorisation préalable constitue, au sens de la jurisprudence constitutionnelle, une « règle plus stricte »⁹⁹ nécessitant d'être justifiée par la poursuite d'un objectif légitime. En effet, les législations des deux entités fédérées pourraient, à titre d'exemple, soumettre l'exercice de l'activité en cause exactement aux mêmes conditions et différer uniquement en ce que la première prévoit un mécanisme de contrôle *a posteriori* tandis que la deuxième impose un contrôle *a priori* sous la forme d'une autorisation préalable. Dans pareille circonstance, c'est bien l'exigence même d'une autorisation préalable qui constitue une « règle plus stricte ». Dès lors, l'entité fédérée qui entend l'imposer doit démontrer qu'elle est nécessaire à la poursuite d'un objectif légitime, de la même manière que, comme on l'a vu¹⁰⁰, une entité fédérée qui entendrait imposer le respect de conditions d'agrément et/ou d'exploitation supplémentaires à un prestataire déjà titulaire d'une autorisation délivrée par une autre entité doit démontrer que ces conditions supplémentaires, « règles plus strictes », sont nécessaires à la poursuite d'un objectif légitime¹⁰¹. Dans les deux situations, à défaut d'une telle démonstration, le prestataire de services ne peut se voir imposer la règle plus stricte en question, tantôt l'exigence même d'une autorisation préalable, tantôt les conditions d'agrément et/ou d'exploitation supplémentaires.

⁹⁹ Voy. C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3.

¹⁰⁰ Voy. *supra*, n° 5. Voy. égal. S.L.C.E., avis n° 64.184/4 du 26 septembre 2018, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif aux aides à la mobilité », p. 10 : « En raison de l'assimilation automatique des bandagistes/techniciens orthopédiques en matière d'aides à la mobilité autorisés dans une autre entité fédérée (et qui y ont leur siège d'exploitation) à recevoir des interventions dans le cadre du régime du tiers payant (article 10, alinéa 2), le principe de reconnaissance mutuelle est en principe respecté. Toutefois, l'article 11, alinéa 1er, de l'accord de coopération dispose qu'une entité fédérée compétente peut imposer des "critères supplémentaires" qui s'appliquent également aux bandagistes assimilés, alors que l'article 10, alinéa 3, permet à l'entité fédérée compétente de révoquer ou de suspendre l'équivalence, non seulement lorsque le bandagiste/technicien orthopédique assimilé ne respecte pas les critères supplémentaires, mais également lorsqu'il ne remplit pas les conditions (de base) de l'entité fédérée compétente. Nonobstant le silence de l'accord de coopération, une entité fédérée, pour se conformer au principe de reconnaissance mutuelle, ne pourra fixer des critères supplémentaires ou suspendre ou révoquer l'équivalence que si des objectifs légitimes peuvent être invoqués à cet effet ».

¹⁰¹ Voy., par analogie, pour ce qui concerne la liberté d'établissement, la directive « services », dont l'article 9 impose que le principe même d'un régime d'autorisation soit justifié par la poursuite d'une raison impérieuse d'intérêt général et dont l'article 10 impose que chaque condition d'octroi de l'autorisation soit elle-même justifiée par la poursuite d'une raison impérieuse d'intérêt général.

14. Toujours dans le cadre du transport médico-sanitaire, les avis rendus par le Conseil d'État sur la législation de la Commission communautaire commune appréhendent également la reconnaissance mutuelle dans le cadre de la libre circulation des services¹⁰².

Ainsi, le Conseil d'État s'est tout d'abord prononcé sur un avant-projet d'ordonnance qui déléguait au Collège réuni le soin de déterminer les conditions auxquelles les titulaires d'un agrément octroyé par une autre entité fédérée ou par un autre État membre étaient dispensés de l'agrément bruxellois. Dans son avis, il relève « que tant que le Collège réuni n'a pas fixé de telles conditions, c'est le principe de la reconnaissance mutuelle qui s'applique »¹⁰³. Ce constat peut sonner comme une évidence mais mérite en effet d'être rappelé : la reconnaissance mutuelle est bien le principe et non l'exception. C'est en ce sens que la définition qu'en donne la Cour constitutionnelle dispose que toute personne offrant ses services au sein d'une entité en se conformant aux règles qui lui sont applicables « est présumée pouvoir exercer librement cette activité sur le territoire de toute autre composante de l'État »¹⁰⁴. La présomption est bien celle du libre exercice de l'activité dans toute la Belgique. Cette présomption ne peut être renversée que si l'entité fédérée qui entend s'opposer à la reconnaissance mutuelle en démontre la nécessité pour atteindre un objectif légitime. C'est donc fort logiquement que, dans l'avis analysé, le Conseil d'État a estimé qu'à défaut d'arrêt d'exécution, c'est le principe, à savoir la reconnaissance mutuelle, qui trouve à s'appliquer¹⁰⁵. En effet, admettre que l'inaction du pouvoir exécutif suffise à s'opposer à la reconnaissance mutuelle inverserait, d'une part, le principe et l'exception et reviendrait, d'autre part, à admettre une restriction tacite, dont on ne saurait vérifier si elle poursuit un quelconque objectif légitime.

Ce premier avant-projet d'ordonnance n'a toutefois pas abouti et le Conseil d'État fut amené à se prononcer sur un nouvel avant-projet – lequel aboutira à l'ordonnance du 21 mars 2018 relative à l'organisation du transport médico-sanitaire – qui instituait lui-même la reconnaissance mutuelle des agréments délivrés par les autres entités fédérées

¹⁰² Tout comme dans l'avis relatif à la réglementation flamande analysé ci-dessus, la législation y est essentiellement examinée au regard de la libre circulation des services et non de la liberté d'établissement.

¹⁰³ S.L.C.E., avis n° 56.399/3 du 23 juin 2014 sur un avant-projet d'ordonnance « relative à l'organisation du transport médico-sanitaire ». Le Conseil d'État suggérerait même d'inscrire cela expressément dans le texte de l'ordonnance, ce qui serait en réalité superfluetatoire.

¹⁰⁴ C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3. (nous soulignons).

¹⁰⁵ Dans le même sens, S.L.C.E., avis n° 63.920/1/V du 26 octobre 2018 sur un avant-projet de décret de la Région flamande « betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer », pp. 5-6.

belges et par les autres États membres, à la condition que les normes y applicables soient équivalentes. Dans son avis, le Conseil d'État estime que la disposition envisagée n'est admissible au regard du principe de reconnaissance mutuelle qu'à la condition que « l'exigence d'une équivalence des normes [...] puisse être justifiée au regard d'un objectif légitime »¹⁰⁶. De prime abord, cette affirmation pourrait surprendre puisque jusqu'ici, nous avons vu que l'exigence d'équivalence des conditions d'agrément et/ou d'exploitation était toujours admise, voire imposée¹⁰⁷, par le Conseil d'État pour que la reconnaissance mutuelle puisse s'appliquer. En réalité, le Conseil d'État ne nous semble pas ici s'écarter de sa jurisprudence classique. En effet, en considérant que cette exigence d'équivalence doit être justifiée par un objectif légitime, le Conseil d'État ne fait rien d'autre que rappeler que toute condition ne connaissant pas d'équivalent dans la législation sur base de laquelle l'agrément d'origine a été octroyé et que l'entité fédérée entendrait imposer, doit être justifiée par un objectif légitime. Suite à cette remarque, le projet d'ordonnance a d'ailleurs été modifié, imposant désormais l'équivalence à seulement certaines des dispositions bruxelloises¹⁰⁸.

Par ailleurs, le Conseil d'État analyse l'avant-projet sous l'angle de la reconnaissance mutuelle

¹⁰⁶ S.L.C.E., avis n° 61.851/VR/V du 30 août 2017, sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale « relative à l'organisation du transport médico-sanitaire », p. 9.

¹⁰⁷ Voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'État analysé *supra* considérant que « si les conditions d'octroi des autorisations délivrées dans les autres régions diffèrent fondamentalement de celles prévues par l'avant-projet, il ne serait pas admissible que celui-ci dispense les bénéficiaires de ces autorisations des conditions qu'il impose à ses ressortissants en vue de l'exercice en Région wallonne de la même activité économique : dans une telle hypothèse en effet, on n'apercevrait pas, au regard du principe d'égalité devant la loi, quelle serait la justification du régime plus favorable qui leur serait ainsi ménagé ». (S.L.C.E., avis n° 44.687/2/V du 24 juillet 2008 sur un avant-projet de décret « relatif aux agences de voyages », pp. 13-14).

¹⁰⁸ Ainsi, l'article 7, § 6 de l'ordonnance du 21 mars 2018 relative à l'organisation du transport médico-sanitaire dispose que « tout service de transport médico-sanitaire dont le siège d'exploitation se situe en dehors du territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais au sein de l'Union européenne et qui dispose d'un agrément délivré par l'autorité compétente du territoire sur lequel son lieu d'exploitation se situe, ou d'un titre équivalent, est autorisé à exercer ses activités sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, pour autant que les exigences normatives soient équivalentes au moins aux articles 3 et 6 de la présente ordonnance ». L'exposé des motifs explique ainsi que « dans l'intérêt du patient, il est précisé que les normes doivent au moins être équivalentes aux articles 3 et 6, soit les dispositions relatives aux droits et au respect du patient ainsi qu'à la transparence tarifaire ». Ensuite, il précise qu'« il faut entendre par "titre équivalent" toute forme de certification ou d'agrément, obligatoire ou non, qui permet de s'assurer que les objectifs de la présente ordonnance sont remplis de manière satisfaisante et d'alléger ainsi les obligations administratives qui pèsent sur les services de transport médico-sanitaire ». Enfin, il ajoute que le mécanisme mis en place « consiste en une reconnaissance automatique qui ne nécessite aucune démarche administrative de la part du service concerné », étant précisé que « cette reconnaissance automatique vaut non seulement pour les agréments délivrés par les autres collectivités fédérées, mais également pour les services établis à l'étranger, sans siège d'exploitation sur le territoire bruxellois, soumis à une législation qui bien que ne prévoyant [pas] la délivrance d'un agrément, soumet néanmoins les services à des normes de qualité et de contrôles a posteriori associées à des sanctions en cas de non-respect » (Doc. parl., Ass. réunie Cocom, sess. ord. 2017-2018, doc. n° B-105/1, pp. 7-8).

des agréments délivrés par d'autres États membres de l'Union européenne¹⁰⁹. Tout en approuvant l'absence d'*obligation* pour les prestataires de service « de faire constater l'équivalence de leur agrément étranger »¹¹⁰, il relève qu'il serait néanmoins porté atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective si le prestataire de service¹¹¹ ne pouvait « obtenir de certitude quant à sa situation juridique qu'après la (potentielle) violation de la réglementation »¹¹² dans l'hypothèse où il serait poursuivi pénalement¹¹³ pour exercice de son activité sans l'agrément requis. Ce n'est, en effet, qu'au terme de cette procédure pénale qu'il saurait si son agrément était « équivalent » et donc suffisant, ou si, au contraire, l'absence d'équivalence de son agrément lui imposait d'en solliciter un auprès de l'administration bruxelloise. À notre sens, et de manière plus générale lorsqu'il s'agit de déterminer les modalités pratiques de la reconnaissance mutuelle, cette difficulté pourrait être surmontée en prévoyant une *faculté* pour le prestataire de service de demander que l'autorité se prononce sur l'équivalence de son agrément. Ceci lui offrirait un moyen d'obtenir une certitude quant à sa situation – son agrément octroyé par une autre entité fédérée ou un autre État membre est-il « équivalent » et donc suffisant ? –, tout en ne constituant pas pour lui une charge administrative puisqu'il s'agirait d'une simple faculté et non d'une obligation.

4. SYNTHÈSE DE LA JURISPRUDENCE DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

15. Les enseignements de la jurisprudence du Conseil d'État sur le principe de reconnaissance mutuelle peuvent être synthétisés comme suit.

¹⁰⁹ Cette analyse nous paraît entièrement transposable aux situations intra-belges.

¹¹⁰ S.L.C.E., avis n° 61.851/VR/V du 30 août 2017, sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale « relative à l'organisation du transport médico-sanitaire », p. 11.

¹¹¹ Le Conseil d'État vise plus spécifiquement l'hypothèse du prestataire qui, dans l'État membre où il est établi, n'est pas soumis à un agrément préalable mais est soumis à des contrôles *a posteriori* du respect de la législation applicable. À notre sens, l'observation du Conseil d'État vaut également pour les prestataires titulaires d'un agrément étranger dès lors que ceux-ci sont également susceptibles d'être dans une situation d'incertitude, en l'occurrence quant à l'équivalence de leur agrément étranger.

¹¹² S.L.C.E., avis n° 61.851/VR/V du 30 août 2017, sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale « relative à l'organisation du transport médico-sanitaire », p. 11. Le Conseil d'État fait ici référence à l'arrêt *Unibet* de la Cour de justice, où cette dernière a jugé que si un prestataire de service « était contraint[...] de s'exposer à des procédures administratives ou pénales à son encontre et aux sanctions qui peuvent en découler, comme seule voie de droit pour contester la conformité des dispositions nationales en cause avec le droit communautaire, cela ne suffirait pas pour lui assurer une [...] protection juridictionnelle effective » (C.J.C.E., arrêt *Unibet*, 13 mars 2007, aff. C-432/05, pt 64).

¹¹³ Une remarque similaire pourrait être adressée si était en cause une procédure de sanction administrative, comme cela ressort de l'arrêt *Unibet* cité *supra*.

Tout d'abord, l'on a relevé que, de manière constante, la section de législation du Conseil d'État considère qu'un agrément octroyé par une entité fédérée doit être reconnu par les autres entités fédérées dès que les conditions d'agrément des différentes législations sont équivalentes. À notre sens, sous peine de vider la reconnaissance mutuelle de sa substance, cette exigence d'équivalence doit s'apprécier souplement. L'exigence d'équivalence s'entend d'une exigence de comparabilité. Elle ne saurait se transformer en exigence d'identité. En outre, lorsque le titulaire d'un agrément octroyé par une première entité fédérée souhaite prester ses services dans une seconde entité fédérée dont la réglementation prévoit une condition d'agrément ne connaissant pas d'équivalent dans la législation de la première entité, la seconde entité ne peut imposer cette condition que si elle démontre que celle-ci est nécessaire pour atteindre un objectif légitime. En d'autres termes, il faut apprécier si l'entrave à la liberté de circulation qu'implique l'imposition de cette condition supplémentaire est proportionnée à l'objectif poursuivi.

Ensuite, nous avons relativisé la distinction qui pourrait être faite entre conditions d'agrément et conditions d'exploitation. En effet, dès lors qu'un opérateur preste des services au sein d'une entité fédérée « *en se conformant aux règles qui y sont applicables* »¹¹⁴, il peut valablement exercer cette activité sur l'ensemble du territoire national. Par principe, s'applique donc la législation de la Région où le prestataire s'est établi initialement et qui lui a délivré son agrément, y compris lorsque la prestation est effectuée dans une autre Région. Ce n'est que par exception à ce principe qu'une Région peut imposer le respect de ses propres conditions d'exploitation, et pour autant que cela soit nécessaire pour atteindre un objectif légitime.

Nous avons également mis en évidence que le principe de reconnaissance mutuelle est entièrement conciliable avec le respect de la répartition territoriale des compétences.

De plus, le Conseil d'État a utilement rappelé que la reconnaissance mutuelle est bien le principe, et non l'exception¹¹⁵. Par conséquent, lorsque le législateur confie au Gouvernement le soin de déterminer les conditions de reconnaissance des agréments octroyés par les autres entités fédérées, son inaction ne peut s'opposer à la reconnaissance mutuelle. À défaut d'arrêt d'exécution, la reconnaissance mutuelle est de droit.

Par ailleurs, s'agissant des modalités pratiques de la reconnaissance mutuelle, l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État nous a permis de suggérer aux législateurs de prévoir une faculté pour le prestataire de service de demander que l'autorité se prononce sur l'équivalence de son agrément octroyé par une autre entité, lui assurant ainsi une sécurité juridique quant à la régularité de sa situation.

Enfin, toute notre analyse a montré la grande influence du droit européen en la matière, laquelle peut aller jusqu'à imposer une reconnaissance mutuelle intra-belge¹¹⁶.

B. ILLUSTRATIONS DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE

16. Afin d'illustrer la diversité d'applications du principe de reconnaissance mutuelle, nous aborderons successivement les permis de travail (1), les législations relatives à l'accès à la profession (2), les réglementations relatives aux titres-services (3), la sécurité routière (4) et les certificats verts (5). Ces illustrations nous permettront de vérifier et de confronter à différents domaines les principes que nous avons dégagés lors de l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État.

1. PERMIS DE TRAVAIL

17. Deux développements relativement récents dans la réglementation relative aux permis de travail nous apportent une première illustration du principe de reconnaissance mutuelle. Il s'agit d'une part, du transfert de compétence opéré en cette matière par la sixième réforme de l'État et, d'autre part, de la transposition de la directive 2011/98/UE¹¹⁷ qui instaure le permis unique séjour-travail (directive « permis unique »). Cette analyse va nous montrer que, loin d'être limité aux deux libertés de circulation sur lesquelles portait l'essentiel de la jurisprudence du Conseil d'État, à savoir la liberté d'établissement et la libre circulation des services (*cf. supra*, nos 5-14), le principe de reconnaissance mutuelle s'applique pleinement à la libre circulation des travailleurs.

¹¹⁴ S.L.C.E., avis n° 43.646/2 du 24 octobre 2007, sur un avant-projet de décret « modifiant le décret du 13 mars 2003 relatif à l'agrément des agences de placement », pp. 8-10.

¹¹⁷ Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.

¹¹⁴ C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3.

¹¹⁵ S.L.C.E., avis n° 56.399/3 du 23 juin 2014 sur un avant-projet d'ordonnance « relative à l'organisation du transport médico-sanitaire ». Dans le même sens, S.L.C.E., avis n° 63.920/1/V du 26 octobre 2018 sur un avant-projet de décret de la Région flamande « betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer », pp. 5-6.

18. La sixième réforme de l'État a modifié la répartition des compétences en matière d'occupation des travailleurs étrangers. Auparavant, l'autorité fédérale était compétente pour la fixation du cadre réglementaire en la matière tandis que les Régions étaient compétentes pour son application¹¹⁸. Autrement dit, « *le pouvoir des Régions se limitait à délivrer ou retirer les permis de travail et les autorisations d'occupation, aux conditions et dans les limites fixées par la législation fédérale* »¹¹⁹. L'on avait donc affaire à des compétences dissociées, dérogeant ainsi au principe de verticalité selon lequel une seule et même autorité est en règle compétente à la fois pour édicter la réglementation et pour l'exécuter¹²⁰.

Depuis la sixième réforme de l'État, les Régions sont désormais compétentes pour « *l'occupation des travailleurs étrangers, à l'exception des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées [...]* »¹²¹. Comme l'expliquent les travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État¹²², les Régions ont donc reçu la pleine compétence (réglementation et exécution) pour ce qui concerne les permis de travail A et les permis de travail B tandis que le régime de compétences dissociées reste de mise pour les permis de travail C¹²³, à savoir ceux « *qui [sont] directement dérivé[s] d'une certaine situation de séjour* »¹²⁴.

Dès lors que les Régions deviennent entièrement compétentes pour les permis de travail A et B¹²⁵,

dont les conditions d'octroi sont donc désormais susceptibles de différer dans chaque Région¹²⁶, se pose la question de l'éventuelle reconnaissance mutuelle des permis délivrés par chaque Région. À cette question, les travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État apportent une réponse résolument favorable à la reconnaissance mutuelle, expliquant que « *les régions doivent exercer leur compétence relative aux permis de travail A et B [...] dans le respect de l'union économique belge telle que décrite à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, ce qui implique l'existence de la libre circulation des personnes (qui contient la libre circulation des travailleurs et la liberté d'établissement), des biens, des services et des capitaux entre les régions* » et que « *ces principes de libre circulation impliquent le principe de reconnaissance mutuelle* »¹²⁷. Après avoir rappelé la définition donnée à ce principe par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 29 avril 2010, les travaux préparatoires expliquent qu'en l'espèce, il implique notamment que « *le travailleur qui obtient un permis de travail A dans une des régions peut travailler dans les deux autres régions sur la base de ce même permis* »¹²⁸.

19. Si les travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État s'expriment donc clairement en faveur de la reconnaissance mutuelle, c'est la transposition de la directive « permis unique » qui va être l'occasion de la mise en œuvre concrète de cette reconnaissance¹²⁹.

La directive « permis unique » a pour objet « *l'instauration d'une procédure de demande unique débouchant sur la délivrance, dans le cadre d'un acte administratif unique, d'un titre combiné autorisant à la fois le séjour et le travail* »¹³⁰. Étant donné que l'autorité fédérale est compétente en matière de séjour tandis que les Régions sont compétentes en matière de permis de travail A et B, la transposition de cette directive a nécessité la conclusion d'un accord de coopération¹³¹, comme l'impose d'ailleurs la

¹¹⁸ Ainsi, l'article 6, § 1^{er}, IX, 3^o de la LSRI, avant sa modification par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, reconnaissait la compétence des Régions uniquement pour « *l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers* ».

¹¹⁹ J.-B. FARCY, « L'immigration économique en Belgique à l'heure du permis unique », in *Immigration et droits*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 13-14.

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 13-14 ; H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 100-101.

¹²¹ Art. 6, § 1^{er}, IX, 3^o de la LSRI.

¹²² *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n° 5-2232/1, pp. 109-110.

¹²³ Telle qu'en vigueur au moment de la sixième réforme de l'État, la réglementation en matière d'occupation de travailleurs étrangers distinguait ainsi trois catégories de permis de travail (arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, art. 3) :

- le permis de travail A est celui « d'une durée illimitée et valable pour toutes les professions salariées » ;
- le permis de travail B est celui « d'une durée déterminée, de maximum douze mois et limité à l'occupation auprès d'un seul employeur » ;
- le permis de travail C est celui « d'une durée limitée et valable pour toutes les professions salariées ».

¹²⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n° 5-2232/1, p. 110, où il est également précisé que « *la compétence fédérale en matière de permis de travail C vise à donner la possibilité de trouver un travail aux personnes qui ne sont pas venues en Belgique pour travailler et qui ont un statut de séjour incertain et provisoire* ».

¹²⁵ Outre le transfert de compétence relatif aux permis de travail A et B, la sixième réforme de l'État a également transféré aux Régions la compétence en matière de cartes professionnelles, lesquelles concernent les travailleurs indépendants, tout en réservant à l'autorité fédérale, à l'instar des permis de travail C, la compétence relative aux « dispenses de cartes professionnelles liées à la situation particulière de séjour des personnes concernées » (art. 6, § 1^{er}, IX, 3^o de la LSRI). Tout comme pour les permis de travail A et B, les

travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État expliquent que le principe de reconnaissance mutuelle s'applique aux cartes professionnelles et que, par conséquent, « *le travailleur indépendant qui a obtenu une carte professionnelle dans une région peut exercer son activité dans les autres régions mais la liberté d'établir le siège de son activité dans les autres régions peut être restreinte pour des raisons impérieuses d'intérêt général* » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n° 5-2232/1, p.111).

¹²⁶ Voy. I. DE GOLS, « Le permis unique », *Orientations*, 2019/4, p. 3.

¹²⁷ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n° 5-2232/1, p. 111.

¹²⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n° 5-2232/1, p. 111. Voy. aussi P. JOASSART, « Marché de l'emploi », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, op. cit., p. 551.

¹²⁹ Sur la directive « permis unique » et sa transposition en droit belge, voy. I. DE GOLS, « Le permis unique », op. cit., pp. 2-20. Voy. aussi J.-B. FARCY, « L'immigration économique en Belgique à l'heure du permis unique », op. cit., p. 21.

¹³⁰ Directive « permis unique », cons. n° 3.

¹³¹ Voy. I. DE GOLS, « Le permis unique », op. cit., p. 2.

LSRI¹³². C'est ainsi qu'a été adopté l'accord de coopération du 2 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers¹³³. Aux termes de son article 5, cet accord de coopération a pour objet (i) la coordination des compétences en matière d'occupation des travailleurs étrangers, (ii) l'identification, sur la base de critères de rattachement, de la Région territorialement compétente, (iii) « *la détermination du principe de reconnaissance mutuelle, de sorte que les Régions exercent leurs compétences en matière d'emploi des travailleurs étrangers dans le respect de l'Union économique belge, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale* » et (iv) la mise en place d'une procédure de demande unique, conformément à la directive « permis unique ».

20. S'agissant de la reconnaissance mutuelle des autorisations de travail régionales, celle-ci est réglée par l'article 14 de l'accord de coopération. Cette disposition, qui ne souleva pas d'objections de la part de la section de législation du Conseil d'État dans ses avis sur les différentes législations d'assentiment, prévoit ce qui suit :

« *Les ressortissants de pays tiers en possession d'une autorisation de travail en cours de validité octroyée par une autorité régionale pour un emploi dans une fonction déterminée par un employeur déterminé, ou dispensés de l'obligation d'obtenir une telle autorisation de travail peuvent travailler pour le même employeur sur tout le territoire belge, à condition que toutes les conditions fixées par la première autorité régionale relatives à l'autorisation de travail ou la dispense soient remplies.*

Le travailleur qui se voit octroyer une autorisation de travail à durée illimitée ou une dispense pour une durée illimitée au sein d'une Région, peut travailler sur l'ensemble du territoire belge, sur la base de cette autorisation.

Si des raisons impérieuses d'intérêt général le justifient, les parties peuvent limiter les catégories de travailleurs étrangers qui tombent dans

le champ d'application du deuxième alinéa par accord de coopération d'exécution ».

Commentant l'alinéa 1^{er} de cet article 14, les travaux préparatoires des différentes législations d'assentiment expliquent que, sur cette base, « *un employeur qui obtient une autorisation de travail pour un travailleur étranger [...] peut affecter ce travailleur à des postes dans d'autres Régions, pour autant que les conditions d'admission à l'emploi soient respectées (par ex. contenu du travail, salaire...)* »¹³⁴. Notons que cette disposition consacre la reconnaissance mutuelle à la seule condition de respecter le droit de la Région ayant octroyé l'autorisation de travail, sans imposer le respect de la législation régionale où se déplace le travailleur, ce qui nous paraît conforme à la définition de la reconnaissance mutuelle dégagée par la Cour constitutionnelle (cf. *supra*, n° 6).

Quant aux alinéas 2 et 3 de cet article 14, ils posent respectivement le principe de la reconnaissance mutuelle des autorisations de travail régionales à durée illimitée et la possibilité de restreindre cette reconnaissance mutuelle en présence de raisons impérieuses d'intérêt général au moyen d'un accord de coopération d'exécution. Les travaux préparatoires expliquent ainsi que l'article 14, alinéa 2, « *vise les travailleurs qui obtiennent une autorisation de travail pour une durée indéterminée, qui n'est pas liée à un employeur spécifique (par ex. titulaires d'un permis de travail A et dispenses accordées aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée après 12 mois d'occupation)* »¹³⁵. Ensuite, rappelant que la Cour constitutionnelle admet qu'un objectif légitime puisse justifier de restreindre la liberté de circulation, ils relèvent qu'en l'espèce, ménager la possibilité d'une telle restriction se justifie par la circonstance que la reconnaissance mutuelle ne pourrait « *avoir pour effet qu'une autorité, dans le cadre de l'exercice de ses compétences en matière d'emploi des travailleurs étrangers, affecte directement ou indirectement les compétences d'autres autorités* »¹³⁶. À titre d'illustration, les travaux préparatoires expliquent que « *si une Région prévoit qu'un profil déterminé de travailleurs étrangers est automatiquement autorisé à travailler pour une durée indéterminée, un accord de coopération d'exécution peut limiter cette autorisation à une occupation sur leur propre territoire* »¹³⁷, cette faculté de restriction étant justifiée par le

¹³² Art. 92bis, § 3, c) de la LSRI : « L'autorité fédérale et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération :

[...] ; c) pour la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi de travailleurs étrangers ». À cet égard, voy. S.L.C.E., avis n° 53.932/AG du 27 août 2013, sur une proposition de loi spéciale « relative à la Sixième Réforme de l'État », p. 102.

¹³³ M.B., 24 décembre 2018, p. 102175.

¹³⁴ Voy. not. *Doc. parl.*, Ch. des repr., sess. ord. 2017-2018, doc. 54-2933/001, pp. 25-27 ; *Doc. parl.*, Parl. brux., sess. ord. 2017-2018, n° A-638/1, pp. 20-21 ; *Doc. parl.*, Parl. fl., sess. ord. 2017-2018, n° 1484/1, pp. 11-12.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

fait qu'« une autorisation générale pourrait en effet gravement perturber le marché du travail d'autres Régions »¹³⁸.

Le mécanisme de reconnaissance mutuelle mis en place par cet accord de coopération répond largement aux principes que nous avons dégagés par notre analyse de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État (*cf. supra*, n° 15), à savoir une reconnaissance mutuelle de principe susceptible d'être restreinte si cela s'avère nécessaire pour atteindre un objectif légitime. L'on relève toutefois ici deux singularités. Premièrement, l'accord de coopération ne prévoit pas d'exigence d'équivalence des conditions d'octroi des permis de travail pour que s'applique la reconnaissance mutuelle, si bien que celle-ci paraît donc s'appliquer même en présence de conditions d'octroi qui diffèreraient substantiellement d'une Région à l'autre. Deuxièmement, l'on peut s'étonner que l'instrument retenu pour restreindre la reconnaissance mutuelle soit l'accord de coopération d'exécution¹³⁹. En effet, jusqu'ici, nous avons toujours rencontré des hypothèses où chaque entité pouvait unilatéralement s'opposer à la reconnaissance mutuelle, pour autant bien sûr qu'elle puisse démontrer que cela est nécessaire à la poursuite d'un objectif légitime, permettant ainsi de concilier reconnaissance mutuelle et autonomie de chaque entité fédérée. En l'espèce, le choix de l'accord de coopération d'exécution apparaît d'autant plus inadéquat à la lecture des travaux préparatoires précités. En effet, une Région qui estimerait que son marché du travail risque d'être gravement perturbé par une autorisation générale accordée dans une autre Région serait dans l'impossibilité de prendre seule les mesures nécessaires, mais serait dépendante du bon vouloir de cette autre Région. L'on peut même considérer qu'en imposant la reconnaissance mutuelle sans permettre à chaque Région de s'y opposer unilatéralement lorsque cela est nécessaire pour atteindre un objectif légitime, l'accord de coopération du 2 février 2018 consacre un abandon de compétence inconstitutionnel (*cf. supra*, n° 9).

21. Par ailleurs, c'est l'article 7 de l'accord de coopération du 2 février 2018 qui fixe les critères

de rattachement permettant d'identifier la Région territorialement compétente¹⁴⁰⁻¹⁴¹. Ceci est loin d'être anodin. En effet, dès lors que les conditions d'octroi des permis de travail ne sont plus nécessairement les mêmes dans chaque Région, une demande de permis de travail est susceptible de connaître une issue différente suivant le droit régional applicable. Vu la reconnaissance mutuelle des autorisations de travail régionales, la fixation de critères de rattachement peut donc s'avérer nécessaire pour éviter le risque de *forum shopping*.

22. Comme cela ressort de l'article 5 de l'accord de coopération du 2 février 2018 ainsi que des travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État précités, la reconnaissance mutuelle des autorisations régionales de travail découle avant tout des impératifs de l'UEM belge. Cela étant, cette reconnaissance mutuelle intra-belge paraît également être imposée par le droit européen. En effet, l'article 11, c) de la directive « permis unique » prévoit que le permis unique doit conférer à son titulaire le droit d'« exercer l'activité professionnelle spécifique autorisée dans le cadre du permis unique, conformément au droit national ». Même si l'on serait tenté de penser que la finale de cette disposition laisse une certaine marge de manœuvre aux États membres, il semble que cette disposition impose que le permis unique soit valable sur l'ensemble du territoire de l'État membre. En effet, le tableau de transposition de la directive « permis unique » annexé à l'accord de coopération du 2 février 2018 nous apprend que son article 14, alinéas 1^{er} et 2, siège de la reconnaissance mutuelle intra-belge, est une transposition de l'article 11, c) de la directive « permis unique »¹⁴². On retrouve donc ici une situation similaire à celle que nous avons décrite ci-dessus

¹⁴⁰ L'article 7 de l'accord de coopération du 2 février 2018 dispose ce qui suit : « La détermination de l'autorité régionale compétente pour réceptionner et traiter toute demande d'autorisation de travail s'établit comme suit :

1°

- lorsque l'employeur ou l'entreprise bénéficiaire d'une prestation de service possède une ou plusieurs unités d'établissement situées dans une région ou dans des régions différentes, l'autorité régionale compétente est celle correspondant à l'unité d'établissement où les activités du travailleur étranger se concentrent ;
- lorsque le lieu principal de travail ne peut être déterminé, l'autorité régionale compétente est celle correspondant au siège social de l'entreprise ;
- lorsque l'employeur ou l'entreprise bénéficiaire d'une prestation de service ne possède aucun siège social et aucune unité d'établissement en Belgique, l'autorité régionale compétente est celle où le ressortissant d'un pays tiers exercera ses activités.

¹⁴¹ Lorsque la demande concerne une autorisation de travail à durée illimitée ou une dispense à durée illimitée, l'autorité régionale compétente est celle correspondant au domicile officiel du travailleur ».

¹⁴² Sur les critères de rattachement envisageables, voy. P. JOASSART, « Marché de l'emploi », *op. cit.*, p. 553.

¹⁴³ *Doc. parl.*, Parl. brux., sess. ord. 2017-2018, n° A-638/1, p. 52. Quant à l'article 14, al. 3 de l'accord de coopération du 2 février 2018, disposition qui admet que la reconnaissance mutuelle puisse être restreinte, le même tableau de

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ À notre connaissance, aucun accord de coopération d'exécution restreignant la reconnaissance mutuelle n'a été adopté à ce jour. En effet, tel n'est pas l'objet de l'accord de coopération du 6 décembre 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant exécution à l'accord de coopération du 2 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, ni de la modification de ce dernier par un accord de coopération du 28 mai 2019.

(cf. *supra*, n° 6), où le Conseil d'État avait estimé que la reconnaissance mutuelle intra-belge des agréments des agences de placement était imposée par l'article 10, § 4, de la directive « services ».

23. Mettant en œuvre leur nouvelle compétence conférée par la sixième réforme de l'État, les Régions ont déjà apporté plusieurs modifications à l'ancienne législation fédérale en matière d'occupation de travailleurs étrangers. Comme exemple susceptible de nous intéresser dans le cadre de la présente contribution, mettons en évidence l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 juillet 2015 modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'accès au marché de l'emploi de résidents de longue durée et de ressortissants d'un nouvel État membre de l'Union européenne. Cet arrêté bruxellois a modifié l'article 2 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 en y ajoutant une hypothèse supplémentaire de dispense de permis de travail, à savoir pour « *les ressortissants étrangers ayant obtenu le statut de résident de longue durée dans un autre État membre de l'Union européenne, en vertu d'une législation ou réglementation transposant la Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, pour autant qu'ils aient été occupés pendant une période ininterrompue de douze mois, et ce, conformément à l'article 9, alinéa premier, 20°, [dudit] arrêté* »¹⁴³. Le projet d'arrêté bruxellois qui avait été soumis à la section de législation du Conseil d'État prévoyait que seraient assimilées à des périodes de travail « *les périodes d'incapacité totale de travail résultant d'une maladie professionnelle, d'un accident du travail ou d'un accident survenu sur le chemin du travail alors que l'intéressé était occupé par un employeur établi en Région de Bruxelles-Capitale* »¹⁴⁴. S'appuyant sur les travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État, le Conseil d'État a considéré que cette restriction à la seule hypothèse de l'employeur établi en Région bruxelloise, excluant donc les situations où l'employeur est établi en Région flamande ou en Région wallonne, « *se heurte aux principes*

de l'union économique belge »¹⁴⁵. L'UEM belge s'oppose donc à une telle restriction territoriale, mais ce n'est pas tout. Ici encore, nous rencontrons une hypothèse où le droit européen lui-même impose une reconnaissance mutuelle intra-belge. En effet, après avoir rappelé que l'article 21, § 2 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée « *ne permet aux États membres de restreindre l'accès des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée au marché du travail que durant les douze premiers mois de l'occupation* », le Conseil d'État en conclut qu'« *en ne prenant pas en compte l'assimilation à l'occupation en Région wallonne ou en Région flamande, ce délai de 12 mois – qui s'applique en effet à l'ensemble de la Belgique – pourrait être dépassé, ce qui, dans ce cas, méconnaîtrait la directive* »¹⁴⁶. Suite à cette remarque, l'arrêté en projet a été adapté, visant désormais l'hypothèse de l'occupation par « *un employeur établi en Belgique* »¹⁴⁷.

2. ACCÈS À LA PROFESSION

24. Avant d'analyser les changements apportés par la sixième réforme de l'État, qui a notamment attribué aux Régions la compétence de principe en matière de conditions d'accès à la profession¹⁴⁸

¹⁴⁵ S.L.C.E., avis n° 57.551/1 du 18 juin 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'accès au marché de l'emploi de résidents de longue durée et de ressortissants d'un nouvel État membre de l'Union européenne », p. 10. Voy., dans le même sens, S.L.C.E., avis n° 57.545/1 du 17 juin 2015, sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand « houdende wijziging van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, naar aanleiding van het aflopen van de overgangperiode voor onderdanen van de Republiek Kroatië », p. 5.

¹⁴⁶ S.L.C.E., avis n° 57.551/1 du 18 juin 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'accès au marché de l'emploi de résidents de longue durée et de ressortissants d'un nouvel État membre de l'Union européenne », p. 11. Voy., dans le même sens, S.L.C.E., avis n° 57.545/1 du 17 juin 2015, sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand « houdende wijziging van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, naar aanleiding van het aflopen van de overgangperiode voor onderdanen van de Republiek Kroatië », p. 6.

¹⁴⁷ Art. 2, al. 2 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, tel qu'applicable en Région bruxelloise.

¹⁴⁸ Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 6° de la LSRI. Sur les difficultés qui peuvent se poser pour déterminer ce que recouvre ce chef de compétence, voy. not. S.L.C.E., avis n° 61.347/VR/4 du 19 juin 2017 sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire », pp. 4-9. S'appuyant sur les travaux préparatoires du Sénat et de la Chambre des représentants lors de la sixième réforme de l'État, la section de législation du Conseil d'État considère que la nouvelle compétence régionale en matière de conditions d'accès à la profession « ne porte pas préjudice à la compétence de l'autorité fédérale de prévoir des exigences de formation, des systèmes de reconnaissance ou des régimes d'autorisation ou de certification dans le cadre de l'exercice de ses compétences propres, comme c'était d'ailleurs auparavant le cas pour les communautés et les régions. Pareilles règles ne s'analysent pas comme

transposition nous apprend que « *cette disposition n'est pas une transposition de la directive* » (*ibid.*).

¹⁴³ Art. 2, al. 1^{er}, 35° de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, tel qu'applicable en Région bruxelloise.

¹⁴⁴ S.L.C.E., avis n° 57.551/1 du 18 juin 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'accès au marché de l'emploi de résidents de longue durée et de ressortissants d'un nouvel État membre de l'Union européenne », p. 10.

(point c), il nous faut d'abord souligner qu'auparavant, les Régions étaient déjà compétentes pour réglementer l'accès à certaines professions lorsque celles-ci étaient inhérentes à une matière déjà régionalisée¹⁴⁹. C'est ainsi que nous avons déjà pu mettre en évidence les législations régionales relatives à l'agrément des agences de travail intérimaire et des agences de placement¹⁵⁰, ainsi que celles relatives aux agences de voyage¹⁵¹. Nous mettrons encore en évidence deux domaines : d'une part, les législations environnementales¹⁵² (point a), qui contiennent notamment de nombreuses règles relatives à l'agrément de diverses catégories d'experts et, d'autre part, les services de location de voiture avec chauffeur¹⁵³ (point b), cette dernière catégorie étant loin d'être anecdotique puisque c'est elle qui valut à la Cour constitutionnelle de proclamer le principe de reconnaissance mutuelle dans son arrêt du 29 avril 2010.

a) Les législations environnementales

25. S'agissant des législations environnementales, nous ne tenterons nullement de procéder à un relevé exhaustif des différents agréments institués par les différentes Régions. Nous nous contenterons de deux illustrations, qui, à notre sens, sont pertinentes pour la compréhension du principe de reconnaissance mutuelle.

26. À titre de première illustration, évoquons la législation wallonne relative aux déchets. S'agissant des autorisations nécessaires, la

réglementation wallonne distingue le transport de déchets non-dangereux et celui de déchets dangereux.

D'une part, la collecte et le transport professionnels de déchets non-dangereux, de même que l'exercice des activités de courtiers et négociants de tels déchets, sont soumis à un enregistrement préalable¹⁵⁴, étant entendu que « toute personne enregistrée pour le transport de déchets non dangereux dans l'une des deux autres Régions de l'État belge est réputée enregistrée en Région wallonne pour le transport des mêmes catégories de déchets en notifiant les données de son ou ses enregistrements au service compétent de l'administration »¹⁵⁵. S'agissant du transport de déchets non-dangereux, le législateur wallon a donc lui-même veillé à un mécanisme de reconnaissance mutuelle, lequel implique néanmoins une notification à l'administration wallonne de l'enregistrement flamand ou bruxellois¹⁵⁶, le caractère obligatoire de cette démarche pouvant être vu comme une restriction, certes minime, à la libre circulation (comp. *supra*, n° 14) dont il doit donc être démontré qu'elle est nécessaire pour atteindre un objectif légitime. À cet égard, et de manière générale, l'on peut, à notre sens, admettre que, dans un secteur fortement réglementé, l'entité fédérée qui, par hypothèse, n'a pas reçu l'enregistrement ou n'a pas délivré l'agrément, souhaite avoir connaissance des opérateurs actifs sur son territoire et impose donc une notification de l'enregistrement ou de l'agrément délivré par une autre entité fédérée.

D'autre part, la collecte et le transport professionnels de déchets dangereux, de même que l'exercice des activités de courtiers et négociants de tels déchets, sont soumis à un agrément préalable¹⁵⁷. En revanche, ici, le législateur wallon n'a pas institué de mécanisme spécifique de reconnaissance mutuelle à l'égard des professionnels disposant d'un agrément délivré par une autre Région. Face à un tel « *vide législatif* », la solution doit, selon nous, être identique à celle dégagée par la Section de législation du Conseil d'État dans les situations où le Gouvernement, chargé

des « conditions d'accès à la profession » au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6^o, de la LSRI, mais constitué des exigences posées par l'autorité fédérale dans le cadre de ses compétences » (*Ibid.*, p. 7). Dans le même sens, voy. S.L.C.E., avis n° 61.389/VR/4 du 19 juin 2017 sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes », pp. 4-7 ; S.L.C.E., avis n° 61.711/2/V du 17 juillet 2017 sur un projet d'arrêté royal « fixant les conditions techniques destinées à l'admission à la circulation aérienne des aéronefs présentant un caractère historique et des aéronefs sans titulaire de certificat de type », pp. 3-6.

¹⁴⁹ La section de législation du Conseil d'État explique ainsi qu'indépendamment de la nouvelle compétence de principe conférée par la sixième réforme de l'État, les Régions sont compétentes pour fixer les conditions exigées « *voor de uitoefening van beroepen waarvan de regeling inherent is aan een aangelegenheid die behoort tot de andere bevoegdheden van [de gewesten]* » (S.L.C.E., avis n° 59.372/1 du 15 juillet 2016, sur un avant-projet de décret de la Région flamande et de la Communauté flamande « tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties », p. 4).

¹⁵⁰ Voy. *supra*, n°s 5-6. La compétence des Régions en la matière se fonde sur leur compétence pour « le placement des travailleurs » (art. 6, § 1^{er}, IX, 1^o de la LSRI).

¹⁵¹ Voy. *supra*, n°s 8-11. Dès avant la sixième réforme de l'État, les Régions étaient compétentes en la matière en vertu de leur compétence pour « les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme » (ancien art. 6, § 1^{er}, VI, al. 4, 6^o de la LSRI).

¹⁵² La compétence des Régions en la matière se fonde sur les différents chefs de compétence en matière d'environnement et politique de l'eau reconnus par l'art. 6, § 1^{er}, II de la LSRI.

¹⁵³ La compétence des Régions en la matière se fonde sur leur compétence pour « les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeurs » (art. 6, § 1^{er}, X, 8^o de la LSRI).

¹⁵⁴ Art. 10, al. 3 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets. Voy. aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 novembre 2003 relatif à l'enregistrement des collecteurs, des courtiers, des négociants et des transporteurs de déchets autres que dangereux.

¹⁵⁵ Art. 10, al. 7 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, qui impose à ces transporteurs s'étant enregistrés en Région flamande et en Région bruxelloise de respecter la réglementation wallonne.

¹⁵⁶ Les modalités pratiques de cette notification sont réglées par la circulaire administrative du 22 mars 2019 relative à la reconnaissance des enregistrements en qualité de transporteur de déchets autres que dangereux délivrés par la Région de Bruxelles-Capitale ou la Région flamande.

¹⁵⁷ Art. 10, al. 1^{er} du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets. Voy. aussi l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux.

par le législateur de déterminer les conditions de reconnaissance, reste inactif (*cf. supra*, n° 15) : la reconnaissance mutuelle étant le principe, découlant directement de l'UEM garantie par l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 3 de la LSRI, la Région wallonne est tenue de reconnaître les agréments délivrés par les autres Régions, pour autant que les conditions y applicables soient équivalentes, et ce nonobstant l'absence de disposition décrétole wallonne spécifique.

27. À titre de deuxième illustration, nous souhaitons brièvement aborder la réglementation bruxelloise relative à l'agrément des auteurs d'études d'incidences¹⁵⁸, simplement pour mettre à nouveau en évidence l'influence jouée par le droit européen. En effet, l'agrément des auteurs d'études d'incidences est réglé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 janvier 1998 relatif à l'agrément du chargé d'étude d'incidences, lui-même adopté sur le fondement de l'article 70 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. Or, un article 70bis a récemment été ajouté dans ladite ordonnance et dispose que « *le Gouvernement fixe les conditions auxquelles sont agréées d'office les personnes morales ou physiques qui sont en possession d'un agrément ou d'un titre équivalent délivré dans une autre Région ou un autre État membre de l'Union européenne pour l'exercice des mêmes activités et dont l'équivalence a été établie* ». La lecture des travaux préparatoires nous apprend que ce n'est pas l'UEM belge qui a inspiré cette disposition mais la transposition de la directive « qualifications professionnelles »¹⁵⁹.

b) Les services de location de voitures avec chauffeur

28. L'arrêt du 29 avril 2010, qui reste à ce jour le seul arrêt où la Cour constitutionnelle

a consacré explicitement le principe de reconnaissance mutuelle, concernait l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur¹⁶⁰, et plus particulièrement son article 16 qui dispose que « *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* » et que « *seuls les exploitants titulaires d'une autorisation délivrée par le Gouvernement peuvent effectuer des prestations de services dont le point de départ pour l'utilisateur est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale* ». Lors de son adoption en 1995, cette disposition était justifiée par la circonstance que les Régions flamande et wallonne n'avaient pas encore adopté de réglementation spécifique relative aux services de location de voiture avec chauffeur¹⁶¹. Dans un arrêt du 15 octobre 1996, la Cour constitutionnelle eut, pour une première fois, à se prononcer sur cette disposition bruxelloise et considéra que celle-ci n'était pas inconstitutionnelle¹⁶². Dans son arrêt du 29 avril 2010, la Cour constitutionnelle dut, pour une seconde fois, se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition et ne retint pas la même solution qu'en 1996. En effet, après avoir rappelé sa jurisprudence de 1996 et avoir constaté qu'entretemps, les Régions flamande et wallonne ont chacune adopté une réglementation spécifique relative aux services de location de voitures avec chauffeur¹⁶³, la Cour constitutionnelle consacre le principe de reconnaissance mutuelle : « *Selon le principe de reconnaissance mutuelle, inhérent à l'union économique et monétaire entre les composantes de l'État, une personne proposant des services sur le*

¹⁵⁸ Concernant la réglementation wallonne, l'évaluation des incidences des plans et programmes d'aménagement du territoire est réglée par le CoDT tandis que c'est le livre 1^{er} du Code de l'Environnement qui règle l'évaluation des incidences, d'une part, des plans et programmes autres que ceux d'aménagement du territoire et, d'autre part, des projets. Le CoDT instaure un mécanisme de reconnaissance mutuelle en son article R.1.11-2, § 3. À l'inverse, aucun mécanisme de reconnaissance mutuelle n'est institué par le livre 1^{er} du Code de l'Environnement.

En Région flamande, voy. art. 31 et 32 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 novembre 2010 « *tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu* ».

¹⁵⁹ *Doc. parl.*, Parl. brux., sess. ord. 2016-2017, doc. A-451/1, p. 199 : « *Cet ajout d'un article 70bis est imposé par la directive 2005/36/CE (dite « Services ») qui a pour objectif de rendre automatique l'octroi de l'agrément pour les personnes qui disposeraient déjà d'un agrément (ou titre équivalent) pour la même activité dans une autre région du pays ou dans un autre pays de l'Union européenne. Les types d'agréments et les conditions à remplir pour bénéficier de cette possibilité seront déterminés par le Gouvernement* ». À noter que la directive 2005/36/CE est en réalité la directive « qualifications professionnelles » et non la directive « services ».

¹⁶⁰ Aux termes de l'art. 2, 2° de cette ordonnance, les services de location de voitures avec chauffeur sont « *tous services de transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles qui ne sont pas des services de taxis et qui sont assurés au moyen de véhicules de type voiture, voiture mixte ou minibus, à l'exception des véhicules aménagés en ambulance* ».

¹⁶¹ Voy. les extraits de travaux préparatoires cités par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 56/96 du 15 octobre 1996 : « *Afin d'éviter que des services de location de voitures avec chauffeur établis sur le territoire d'autres régions et demeurant dès lors dans l'absence totale de réglementation applicable ne puissent porter atteinte aux intérêts des services de taxis d'une part et aux services de location de voitures avec chauffeur autorisés en Région de Bruxelles-Capitale d'autre part, il est prévu que seuls les exploitants titulaires d'une autorisation délivrée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pourront effectuer des courses dont le point de départ est situé sur le territoire de la Région. Ce critère permet d'assurer à la fois la compétence de la Région pour légiférer en cette matière et pour assurer un effet utile aux dispositions projetées* » (*Doc.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1994-1995, n° A-368/1, p. 20).

¹⁶² C. const., arrêt n° 56/96 du 15 octobre 1996, points B.7.1. et s.

¹⁶³ En Région wallonne, voy. le décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur. En Région flamande, voy. le décret du 20 avril 2001 « *betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg* », lequel est remplacé, à partir du 1^{er} janvier 2020, par le décret du 29 mars 2019 « *betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer* ».

territoire d'une de ces composantes en se conformant aux règles qui y sont applicables est présumée pouvoir exercer librement cette activité sur le territoire de toute autre composante de l'État, sauf pour cette dernière à établir la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime »¹⁶⁴. Ensuite, la Cour constitutionnelle constate qu'aucun objectif légitime ne justifie de restreindre la reconnaissance mutuelle en l'espèce¹⁶⁵ : en effet, selon la Cour, « *la volonté de protéger les prestataires de services établis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale contre la concurrence d'autres opérateurs économiques, au seul motif que ceux-ci sont établis en Région wallonne ou en Région flamande est, par essence, incompatible avec le principe même de l'union économique et monétaire et ne saurait être considérée comme un objectif légitime* »¹⁶⁶. Enfin, la Cour ajoute qu'« *il n'apparaît pas que l'obligation de satisfaire aux conditions prévues par le législateur décretaal wallon ou flamand ne permettrait pas d'atteindre les objectifs poursuivis par la disposition en cause* »¹⁶⁷, constatant ainsi l'équivalence des conditions posées par les législations flamande et wallonne par rapport à la législation bruxelloise.

29. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 29 avril 2010 ne constitue pas la première application de la reconnaissance mutuelle aux autorisations de services de location de voitures avec chauffeur. En effet, par deux arrêts rendus en 2005, la section du contentieux administratif du Conseil d'État avait déjà suspendu¹⁶⁸, puis annulé¹⁶⁹, la disposition d'un arrêté du Gouvernement flamand qui prévoyait qu'une autorisation de service de location de voitures avec chauffeur octroyée par une autre Région n'était valable en Région flamande qu'à

la condition qu'aucun passager ne monte ou ne descende sur le territoire de la Région flamande. Le Conseil d'État avait en effet estimé que cette disposition violait l'article 6, §1^{er}, VI, al. 3, de la LSRI.

30. Enfin, l'application de la reconnaissance mutuelle aux services de location de voitures avec chauffeur a encore été récemment confirmée par le tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles qui, dans un jugement du 16 janvier 2019, a jugé qu'« *il découle des principes d'union économique et de reconnaissance mutuelle que les [entreprises] qui disposent d'une licence de LVC [i.e. location de voitures avec chauffeur] wallonne sont autorisées à exercer leur activité sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, sans avoir à obtenir également une licence bruxelloise, et ce, quel que soit le point de départ des courses fournies* »¹⁷⁰.

c) Depuis la sixième réforme de l'État

31. En 1988, c'est « *la sauvegarde de l'union économique et celle de l'unité monétaire* »¹⁷¹ qui avait justifié que la compétence générale en matière de conditions d'accès à la profession¹⁷² soit maintenue dans le giron fédéral. La sixième réforme de l'État a fait de la reconnaissance mutuelle le nouveau gardien de l'UEM en ce domaine. En effet, depuis 2014, les Régions sont compétentes pour « *les conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services* »¹⁷³. Les travaux préparatoires mettent en évidence que cette nouvelle compétence régionale doit s'exercer « *dans le respect de l'union économique belge telle que décrite à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce qui implique le respect de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux entre les régions, ainsi que de la liberté d'établissement* » et concluent, en reprenant à leur compte la définition donnée par la Cour constitutionnelle, que « *ces principes de libre circulation impliquent le principe de reconnaissance mutuelle* »¹⁷⁴.

¹⁶⁴ C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3.

¹⁶⁵ Par comparaison, concernant les taxis, la Cour constitutionnelle a admis qu'une autorisation bruxelloise soit requise « *pour l'exploitation de services de taxis dont le point de départ pour l'utilisateur est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale* », étant précisé que cette exigence ne saurait empêcher « *que les véhicules relevant des services de taxis disposant d'une autorisation d'exploitation délivrée sur la base de la réglementation flamande ou de la réglementation wallonne puissent poursuivre leurs courses sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ou y pénétrer lorsqu'ils y sont appelés, sans qu'une autorisation de cette Région soit requise à cette fin* » (C. const., arrêt n° 40/2012 du 8 mars 2012, point B.7.1. Voy. aussi C. const., arrêt n° 129/2015 du 24 septembre 2015, point B.8). La Cour justifie cette solution par le fait que « *contrairement aux services de location de voitures avec chauffeur, les services de taxis sont des services d'utilité publique qu'il convient d'intégrer dans des mesures portant sur la régulation et la coordination des transports* » (C. const., arrêt n° 40/2012 du 8 mars 2012, point B.8.4). Dans le même sens s'agissant du transport médico-sanitaire, voy. S.L.C.E., avis n° 61.851/VR/V du 30 août 2017, sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale « *relative à l'organisation du transport médico-sanitaire* », p. 8.

¹⁶⁶ C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ C.E., arrêt *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, n° 138.979 du 10 janvier 2005.

¹⁶⁹ C.E., arrêt *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, n° 147.392 du 7 juillet 2005.

¹⁷⁰ Trib. entr. fr. Bruxelles, 16 janvier 2019, *R.D.I.R.*, 2018/3, p. 250.

¹⁷¹ *Doc. parl.*, Ch. des repr., sess. extr. 1988, doc. 561/1, pp. 9-11.

¹⁷² Selon la jurisprudence constitutionnelle, cette compétence fédérale comprenait notamment « *le pouvoir de fixer des règles en matière d'accès à certaines professions, d'édicter des règles générales ou des exigences de capacités propres à l'exercice de certaines professions et de protéger certains titres professionnels* » (C. const., arrêt n° 88/95 du 21 décembre 1995, point B.10).

¹⁷³ Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 6^o de la LSRI. Sur ce transfert de compétence, voy. *supra*, note 148. Voy. aussi P. QUERTAINMONT, « *Accès à la profession* », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, op. cit., pp. 1-12.

¹⁷⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n° 5-2232/1, p. 91.

32. À cette compétence de principe des Régions pour les conditions d'accès à la profession, la sixième réforme de l'État a prévu deux exceptions. Premièrement, l'autorité fédérale reste compétente pour les conditions d'accès « *aux professions intellectuelles prestataires de services* »¹⁷⁵. Deuxièmement, l'accès aux professions des soins de santé est désormais une compétence dissociée¹⁷⁶ entre l'autorité fédérale et les Communautés¹⁷⁷. La sixième réforme de l'État a en effet transféré aux Communautés la compétence relative à l'agrément des professionnels de la santé, étant entendu que cette compétence s'exerce « *dans le respect des conditions d'agrément déterminées par l'autorité fédérale* »¹⁷⁸. Autrement dit, « *l'autorité fédérale reste [...] compétente pour la fixation des conditions pour l'agrément des professionnels des soins de santé, qui sont identiques dans toute la Belgique* »¹⁷⁹, tandis les Communautés ne disposent que d'une « *compétence d'exécution* »¹⁸⁰ qui, par exemple, leur permet de choisir entre « *un système selon lequel l'agrément est octroyé d'office ou un système selon lequel l'agrément doit être octroyé explicitement* »¹⁸¹. Dans pareille hypothèse de compétences dissociées, où les conditions d'agrément restent fixées au niveau fédéral, l'on n'aperçoit pas quel objectif légitime serait susceptible de justifier une restriction à la reconnaissance mutuelle des agréments délivrés par les Communautés.

3. TITRES-SERVICES

33. Le système des titres-services fut mis en place par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. Dès l'origine, il était prévu que les Régions jouent un rôle dans ce système et, notamment, qu'elles soient chargées de l'agrément des entreprises titres-services¹⁸², ce qui fut néanmoins critiqué sur le plan de la répartition des compétences par la section de législation du Conseil d'État¹⁸³. Un accord de coopération « *concernant le développement des services et des emplois de proximité* » fut même conclu, le 7 décembre 2001, entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone¹⁸⁴, dont l'article 7 prévoyait que les Régions et la Communauté germanophone devraient conclure un accord de coopération sur « *les conditions et la procédure d'agrément* » des entreprises titres-services. Le 20 décembre 2002, fut adopté un tel accord de coopération¹⁸⁵, qui ne fut jamais publié au *Moniteur belge* et auquel il ne fut jamais donné assentiment¹⁸⁶, et qui dérogeait largement au principe de reconnaissance mutuelle, puisqu'il prévoyait qu'une entreprise souhaitant être active dans plusieurs Régions devrait solliciter un agrément dans chacune d'entre elles. En 2003¹⁸⁷, l'intervention des Régions pour l'agrément des entreprises titres-services fut abandonnée et le système fut « *“fédéralis[é]” intégralement* »¹⁸⁸.

34. La sixième réforme de l'État a été l'occasion de transférer aux Régions la pleine compétence en matière de titres-services¹⁸⁹. S'agissant

¹⁷⁵ Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 6^o de la LSRI. Sont visées les « *professions “dont les titulaires fournissent des services de nature principalement intellectuelle en agissant à la fois dans l'intérêt d'un mandant et dans l'intérêt de la collectivité, d'une part, et jouissent de l'indépendance nécessaire pour exercer leur profession et pour assumer la responsabilité des actes professionnels qu'ils accomplissent, d'autre part”* », les travaux préparatoires reprenant ainsi la définition donnée par l'article 20 de la loi-cadre du 3 août 2007 relative aux professions intellectuelles prestataires de services (*Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n^o 5-2232/1, p. 90).

¹⁷⁶ À nouveau, l'on a affaire à une dérogation au principe de verticalité des compétences (voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, loc. cit., p. 120).

¹⁷⁷ Sur ce transfert de compétence, voy. A.-S. RENSON, « *Soins de santé* », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, loc. cit., pp. 797-825. Sur la délimitation des compétences respectives de l'autorité fédérale et des Communautés en la matière, voy. S.L.C.E., avis n^o 58.387/VR/3 du 11 décembre 2015, sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand, « *houdende de erkenning van kinesitherapeuten en van de bijzondere beroepsbekwaamheden voor kinesitherapeuten* », pp. 4-6 ; S.L.C.E., avis n^o 58.611/VR/3 du 20 janvier 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand « *betreffende de erkenning van de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker* », pp. 4-8 ; S.L.C.E., avis n^o 61.849/2/V du 21 août 2017, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « *fixant la procédure relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professionnels de soins de santé acquises dans un État membre de l'Union européenne autre que la Belgique* », pp. 3-5.

¹⁷⁸ Art. 5, § 1^{er}, 7^o, a) de la LSRI.

¹⁷⁹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n^o 5-2232/1, p. 47.

¹⁸⁰ A.-S. RENSON, « *Soins de santé* », op. cit., p. 812.

¹⁸¹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n^o 5-2232/1, p. 47.

¹⁸² Voy. D. DUMONT, « *Les titres-services : développement des emplois de proximité ou redistribution à rebours ? Un état des lieux à l'heure de la régionalisation* », *J.T.T.*, 2016, p. 146.

¹⁸³ S.L.C.E., avis n^o 30.519/1 du 7 décembre 2000, sur un avant-projet de loi « *visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité* », pp. 18-19 ; S.L.C.E., avis n^o 31.658/1 du 15 mai 2001, sur un avant-projet de loi « *visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité* », pp. 25-26.

¹⁸⁴ *M.B.*, 3 mai 2002, p. 18491.

¹⁸⁵ Accord de coopération du 20 décembre 2002 conclu entre la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'agrément d'entreprises autorisées à utiliser les titres-services.

¹⁸⁶ Se prononçant sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone mettant en œuvre cet accord de coopération, et qui fut finalement adopté le 23 octobre 2003, la section de législation du Conseil d'État estima que, faute d'assentiment donné à l'accord de coopération, le projet d'arrêté était dépourvu de fondement juridique (S.L.C.E., avis n^o 35.683/2/V du 28 juillet 2003, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone « *relatif à l'agrément d'entreprises autorisées à utiliser des titres-services* »). Les arrêtés wallon et bruxellois, adoptés le 27 février 2003, et l'arrêté flamand, adopté le 14 mars 2003, ne furent pas soumis à la section de législation du Conseil d'État au bénéfice de l'urgence mais la même critique peut assurément leur être adressée.

¹⁸⁷ Loi-programme du 22 décembre 2003, art. 63 et s., *M.B.*, 31 décembre 2003, p. 62160.

¹⁸⁸ D. DUMONT, « *Les titres-services : développement des emplois de proximité ou redistribution à rebours ? Un état des lieux à l'heure de la régionalisation* », op. cit., p. 146.

¹⁸⁹ Art. 6, § 1^{er}, IX, 8^o de la LSRI. Les travaux préparatoires expliquent qu'en la matière, les Régions « *disposent tant de la compétence législative que de la compétence de contrôle et d'inspection, de la compétence relative aux*

de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle dans le cadre des agréments des entreprises titres-services, deux points méritent d'être soulignés. Premièrement, en Région wallonne et en Région bruxelloise, il est désormais prévu que le Gouvernement régional peut instituer un mécanisme de reconnaissance mutuelle des agréments délivrés par les autres Régions¹⁹⁰. À notre sens, l'inaction du Gouvernement ne saurait toutefois justifier une restriction à la reconnaissance mutuelle (cf. *supra*, n° 15). Deuxièmement, concernant le critère de rattachement permettant de déterminer la Région territorialement compétente, les travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État indiquent qu'eu égard au fait que les titres-services sont « une subvention à la consommation pour favoriser les services et emplois de proximité dans une région déterminée », le critère de rattachement applicable est le « lieu de la prestation »¹⁹¹. Si cela signifie, par exemple, qu'une entreprise disposant d'un agrément bruxellois et prestant habituellement en Région bruxelloise doit solliciter un agrément wallon et respecter la réglementation wallonne, plutôt que la réglementation bruxelloise, lorsqu'elle preste en Région wallonne, il s'agit d'une restriction au principe de reconnaissance mutuelle tel que défini par la Cour constitutionnelle¹⁹², qui, pour être admissible, doit donc être nécessaire pour atteindre un objectif légitime. L'on pourrait notamment penser à l'objectif « d'éviter une forme de concurrence "sociale" »¹⁹³ entre entreprises prestant au sein d'une même Région, la question restant néanmoins de savoir si cette restriction peut être considérée comme nécessaire au regard de cet objectif.

4. SÉCURITÉ ROUTIÈRE

35. Les transferts de compétences opérés par la sixième réforme de l'État dans le domaine de la sécurité routière offrent deux nouvelles illustrations du principe de reconnaissance mutuelle, présentant chacune la particularité d'une consécration

expresse du principe dans le texte même de la LSRI.

36. Premièrement, depuis la sixième réforme de l'État, les Régions sont compétentes pour « le contrôle du respect des prescriptions techniques fédérales applicables aux véhicules en vue de leur mise en circulation routière et le contrôle technique des véhicules qui circulent sur la route en application des normes fédérales, étant entendu que les personnes physiques et morales établies dans une région sont libres de faire contrôler leur véhicule par un centre de contrôle technique situé dans une autre région »¹⁹⁴. La finale de cette disposition est une application particulière du principe de reconnaissance mutuelle puisqu'elle implique que « le contrôle des prescriptions techniques des véhicules effectué par une région est automatiquement valide dans les autres régions »¹⁹⁵. En outre, aucun critère de rattachement impératif n'est imposé aux usagers, qui peuvent donc choisir librement la Région où ils font procéder au contrôle technique de leur véhicule. Enfin, l'on retrouve ici une situation de compétences dissociées, dérogeant au principe de verticalité, puisque l'autorité fédérale reste compétente pour la détermination des prescriptions techniques applicables aux véhicules tandis que les Régions sont désormais chargées de leur contrôle¹⁹⁶. La reconnaissance mutuelle paraît s'imposer avec la force de l'évidence dans une telle situation « puisque les prescriptions techniques en vertu desquelles les véhicules auront été contrôlés par une région seront nécessairement les mêmes que celles appliquées par les autres régions »¹⁹⁷. Dans pareille circonstance, il nous est difficile d'imaginer quel objectif légitime serait susceptible de justifier une restriction à cette reconnaissance mutuelle.

37. Deuxièmement, depuis la sixième réforme de l'État, les Régions sont également compétentes pour « la réglementation en matière d'écologie et d'examen relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules de chaque catégorie, y compris l'organisation et les conditions d'agrément des écoles

agrémentations, ainsi que de la compétence en matière d'affectation des deniers », étant entendu que l'autorité fédérale reste compétente « pour les aspects qui ont trait au droit du travail » (Doc. parl., Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n° 5-2232/1, p. 127).

¹⁹⁰ Voy. l'article 2, § 3 de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, tel qu'inséré respectivement par le décret du 28 avril 2016 portant mise en œuvre de la sixième réforme de l'État et diverses dispositions relatives à la politique de l'emploi et par l'ordonnance du 13 juillet 2017 modifiant la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité.

¹⁹¹ Doc. parl., Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n° 5-2232/1, p. 107. Sur ce critère de rattachement, voy. aussi S.L.C.E., avis n° 60.654/1 du 13 janvier 2017, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services », pp. 10-11 ; P. JOASSART, « Marché de l'emploi », *op. cit.*, p. 561.

¹⁹² Voy. *supra*, n° 5.

¹⁹³ P. JOASSART, « Marché de l'emploi », *op. cit.*, p. 561.

¹⁹⁴ Art. 6, § 1^{er}, XII, 4^o de la LSRI (nous soulignons).

¹⁹⁵ Doc. parl., Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n° 5-2232/1, p. 143. À titre d'illustration, les travaux préparatoires expliquent que « le citoyen qui a effectué son contrôle technique en Région de Bruxelles-Capitale ne sera pas tenu d'effectuer un autre contrôle technique en Région wallonne ou en Région flamande pour circuler valablement sur le territoire de ces deux régions » (*Ibid.*, p. 144). Voy. aussi S. WEERTS, « Sécurité routière », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, *op. cit.*, p. 760.

¹⁹⁶ Voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, *op. cit.*, p. 120. Quant à la délimitation des compétences respectives de l'État et des Régions en cette matière, voy. C.E., arrêt *Etat belge*, n° 244.095 du 2 avril 2019.

¹⁹⁷ Doc. parl., Sénat, sess. ord. 2012-2013, doc. n° 5-2232/1, p. 143.

de conduite et des centres d'examen et y compris le contrôle de l'aptitude à la conduite des conducteurs et candidats-conducteurs souffrant d'une diminution des aptitudes fonctionnelles, à l'exception de la compétence fédérale concernant la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules, étant entendu que les habitants d'une région sont libres de fréquenter une école de conduite ou de passer les examens dans un centre d'une autre région et étant entendu qu'une école de conduite reconnue dans une région peut également opérer dans les autres régions »¹⁹⁸. Ici aussi, la finale de cette disposition constitue une application particulière de la reconnaissance mutuelle¹⁹⁹. D'une part, la liberté est laissée aux usagers de choisir la Région où ils suivent leur formation auprès d'une auto-école et où ils passent leurs examens²⁰⁰. D'autre part, une auto-école agréée dans une Région peut également prêter ses services dans une autre Région²⁰¹. À cet égard, il faut savoir que, lors du processus parlementaire, un amendement fut proposé afin de prévoir qu'une auto-école agréée dans une Région ne pouvait opérer dans une autre Région qu'« à condition qu'elle satisfasse à la réglementation régionale qui y est en vigueur »²⁰². Cet amendement était justifié comme suit : « *Eu égard aux règles relatives à la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux, il paraît logique qu'une école de conduite agréée dans une Région donnée doive avoir la possibilité d'implanter une succursale dans une autre Région. Cela ne peut toutefois pas avoir pour conséquence qu'à l'intérieur d'une même Région, il existe une base réglementaire différente pour les écoles de conduite en fonction du lieu où le premier agrément a été obtenu. Afin de faire toute la clarté quant à la territorialité régionale et de créer un cadre unique à l'intérieur*

d'une Région, il est prévu explicitement que les filiales d'écoles de conduite disposant d'un autre agrément doivent elles aussi satisfaire à la réglementation applicable dans la Région d'implantation »²⁰³. À notre sens, cet amendement est contraire au principe de reconnaissance mutuelle tel que défini par la Cour constitutionnelle. En effet, selon la Cour constitutionnelle, dès lors qu'un opérateur preste des services au sein d'une entité fédérée « en se conformant aux règles qui y sont applicables »²⁰⁴, il peut valablement exercer cette activité sur l'ensemble du territoire national. Par principe, c'est donc la législation de la Région où le prestataire de service s'est établi en premier lieu qui s'applique, y compris lorsqu'il preste dans une autre Région (cf. *supra*, n° 15). On ne peut donc qu'approuver le rejet de cet amendement²⁰⁵.

5. CERTIFICATS VERTS

38. La reconnaissance mutuelle des certificats verts délivrés par les trois Régions et par l'autorité fédérale²⁰⁶ a déjà fait couler beaucoup d'encre²⁰⁷. En substance, la question est de savoir si une personne à qui une obligation est imposée de remettre chaque année au régulateur d'une Région un quota déterminé de certificats verts, peut remettre des certificats verts délivrés par une autre Région. Avant d'examiner le cadre légal actuel, un bref rappel de la jurisprudence en la matière s'impose.

39. En 2004, un recours en annulation, assorti d'une demande de suspension, fut introduit contre un arrêté du Gouvernement flamand qui prévoyait que seuls les certificats verts délivrés par la Région flamande ou par l'autorité fédérale respectivement pour l'électricité verte produite

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ C. const., arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, point B.5.3.

²⁰⁰ Voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2013-2014, doc. n° 5-2232/5, p. 331.

²⁰¹ Si les Régions sont compétentes pour « les sources nouvelles d'énergie à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire » (art. 6, § 1^{er}, VII, al. 2, f) de la LSRI), elles ne le sont que dans leur ressort territorial respectif. Par conséquent, « les sources nouvelles d'énergie situées dans les espaces marins sur lesquels la Belgique peut exercer sa juridiction relèvent de la compétence fédérale » (I.-S. BROUHNS, « Les certificats verts en Belgique et dans l'UE – Status questionis 2014 », *Amén.*, 2014/5, p. 218).

²⁰² Voy. not. F. DEWAELE, « Houdt het Vlaamse groenestroomcertificatensysteem een schending in van de Belgische Economische en Monetair Unie? », note sous C.E., arrêt n° 138.837 du 23 décembre 2004, *R.W.*, 2005-2006, pp. 1622-1626 ; B. LOMBAERT, « Tous les moyens sont-ils bons pour encourager la production d'électricité écologique ? Ou comment concilier la libre circulation de l'électricité et la protection de l'environnement », note sous C.E., arrêt n° 127.031 du 12 janvier 2004, *C.D.P.K.*, 2004, pp. 276-293 ; P. BOUCQEY et I.-S. BROUHNS, « La production d'électricité et la protection du climat en droit communautaire et en droit interne », *Amén.*, 2008/4, pp. 235-251 ; F. DEWAELE, « Aanvaardbaarheid van ingeleverde groenestroomcertificaten voor de quotumverplichting inzake groene stroom », note sous C.E., arrêt n° 204.108 du 19 mai 2010, *M.E.R.*, 2011, pp. 68-73 ; I.-S. BROUHNS, « Les certificats verts en Belgique et dans l'UE – Status questionis 2014 », *op. cit.*, pp. 216-232 ; M. ABBAS KHAYLI et A. CHABEAU, « Le régime wallon des certificats verts : analyse de quelques spécificités », *Amén.*, 2018/4, spéc. pp. 116-118.

¹⁹⁸ Art. 6, § 1^{er}, XII, 6° de la LSRI. Sur cette compétence, voy. not. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, *op. cit.*, p. 117 ; S. WEERTS, « Sécurité routière », *op. cit.*, pp. 762-763.

¹⁹⁹ En ce sens, voy. la déclaration du délégué du Gouvernement flamand citée dans S.L.C.E., avis n° 62.178/3 du 23 octobre 2017, sur un avant-projet de décret de la Région flamande « houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B », p. 7.

²⁰⁰ Voy. S. WEERTS, « Sécurité routière », *op. cit.*, p. 763.

²⁰¹ Le texte initial de la proposition de loi a été adapté afin d'inscrire expressément cette reconnaissance mutuelle dans la LSRI. En effet, après avoir constaté que « selon les délégués de la Présidente du Sénat, l'article 6, § 1^{er}, XII, 6°, proposé de la loi spéciale du 8 août 1980, interprété à la lumière des développements de la proposition de loi examinée, aurait notamment pour effet qu'une école de conduite homologuée par une région et établie dans celle-ci pourrait ipso facto établir une succursale dans une autre région », la section de législation du Conseil d'État avait estimé que « le texte de la disposition proposé ne traduit[sait] cependant pas adéquatement cette intention » et qu'il « dev[ait] dès lors être revu en ce sens » (S.L.C.E., avis n° 53.932/AG du 27 août 2013, sur une proposition de loi spéciale « relative à la Sixième Réforme de l'État », p. 106).

²⁰² *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2013-2014, doc. n° 5-2232/4, p. 79.

en Région flamande et en mer du Nord pouvait être remis au régulateur flamand, excluant de la sorte les certificats verts bruxellois et wallons. Dans son arrêt rendu sur la demande de suspension, le Conseil d'État estima que cette absence de reconnaissance des certificats verts bruxellois et wallons violait le principe de l'UEM²⁰⁸. Cet arrêt fut toutefois critiqué par plusieurs auteurs²⁰⁹. Il lui était notamment reproché de méconnaître les principes de répartition de compétences au motif que, le certificat vert étant un mécanisme de soutien à la production d'électricité verte, l'acceptation des certificats verts bruxellois et wallons reviendrait à soutenir la production au sein d'une autre Région et, partant, aboutirait à un excès de compétence territoriale dans le chef de la Région flamande²¹⁰. En outre, plusieurs auteurs soutenaient que « *les mécanismes des certificats verts instaurés dans les différentes régions sont à ce point différents que le principe de la libre circulation ne peut s'appliquer à ces biens d'une nature spécifique* »²¹¹. Sensible à cette dernière critique, le Conseil d'État aboutit en 2010, dans son arrêt rendu sur le recours en annulation²¹², à une autre solution que celle retenue au provisoire six ans plus tôt. Après avoir estimé que les certificats verts sont des biens²¹³ dont la libre circulation est en règle garantie par le principe de l'UEM, le Conseil d'État considère qu'« *een regeling die het op volstreekte en algemene wijze onmogelijk zou maken om certificaten uit andere deelgebieden in aanmerking te nemen,*

zou een onevenredige belemmering van het vrij verkeer van certificaten inhouden, en zou dan ook strijdig zijn met het beginsel van de Belgische economische unie » mais qu'en revanche, « *een regeling [...] die de geldigheid erkent van certificaten die zijn toegekend door de bevoegde overheid van een ander deelgebied, op voorwaarde dat de in dat deelgebied geldende voorwaarden voor afgifte gelijkwaardig zijn aan die welke gelden in het Vlaamse Gewest, kan wel evenredig geacht worden met het beoogde doel* »²¹⁴. Le Conseil d'État met donc à nouveau en évidence la condition d'équivalence des réglementations comme condition cardinale pour l'application du principe de reconnaissance mutuelle²¹⁵. En l'espèce, le Conseil d'État estime que les réglementations bruxelloise et wallonne relatives aux certificats verts ne sont pas équivalentes à la réglementation flamande et, par conséquent, conclut à l'absence de violation du principe de l'union économique et monétaire²¹⁶.

40. À ce jour, la réglementation des trois Régions relative à la reconnaissance mutuelle des certificats verts peut être résumée comme suit²¹⁷.

²⁰⁸ C.E., arrêt *NV Wattplus*, n° 204.108 du 19 mai 2010, p. 49.

²⁰⁸ C.E., arrêt *NV Wattplus*, n° 138.837 du 23 décembre 2004, point 4.3.2.

²⁰⁹ Voy. en particulier F. DEWAELE, « Houdt het Vlaamse groenestroomcertificatensysteem een schending in van de Belgische Economische en Monetaire Unie? », *op. cit.*, pp. 1622-1626. Sur cet arrêt, voy. aussi B. LOMBAERT, « Tous les moyens sont-ils bons pour encourager la production d'électricité écologique ? Ou comment concilier la libre circulation de l'électricité et la protection de l'environnement », *op. cit.*, pp. 276-293.

²¹⁰ F. DEWAELE, « Houdt het Vlaamse groenestroomcertificatensysteem een schending in van de Belgische Economische en Monetaire Unie? », *op. cit.*, pp. 1624. Cette critique ne convainc toutefois pas. En effet, nous avons vu que la reconnaissance mutuelle des agréments délivrés par une Région permet de se contenter d'un seul agrément régional pour opérer dans toute la Belgique, sans que cela ne soit considéré comme un excès de compétence territoriale (*cf. supra*, n° 9).

²¹¹ P. BOUCQUEY et I.-S. BROUHNS, « La production d'électricité et la protection du climat en droit communautaire et en droit interne », *op. cit.*, p. 245 ; F. DEWAELE, « Houdt het Vlaamse groenestroomcertificatensysteem een schending in van de Belgische Economische en Monetaire Unie? », *op. cit.*, pp. 1623-1624.

²¹² C.E., arrêt *NV Wattplus*, n° 204.108 du 19 mai 2010, pp. 46-51.

²¹³ Selon la Cour constitutionnelle, « *un certificat vert est un bien immatériel cessible faisant apparaître qu'un producteur a produit, au cours d'une année déterminée, une quantité déterminée d'électricité en faisant usage de sources d'énergie renouvelables* » (C. const., arrêt n° 52/2009 du 19 mars 2009, point B.4.2). Dans le cadre d'un autre système de promotion de l'électricité verte, celui des garanties d'origine, la section de législation du Conseil d'État a quant à elle estimé que la libre circulation des capitaux leur est applicable lorsqu'elles sont négociées séparément tandis que la libre circulation des marchandises leur est applicable lorsque leur vente est couplée à celle de l'électricité (S.L.C.E., avis n° 49.267/3 du 8 mars 2011, sur un avant-projet de décret « houdende implementatie van de Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG », p. 4).

²¹⁵ Comp. avec plusieurs arrêts du Conseil d'État du 1^{er} février 2010, où celui-ci constate que, faute d'exécution par le Gouvernement flamand de la disposition décrétales lui permettant de définir les conditions d'acceptation des certificats verts octroyés par d'autres Régions ou par d'autres États, ces derniers ne sont pas admissibles (C.E., arrêt *NV Essent Belgium*, n° 200.294 du 1^{er} février 2010, pp. 15-16 ; C.E., arrêt *NV Electrabel Consumer Solutions*, n° 200.288 du 1^{er} février 2010, pp. 6-7 ; C.E., arrêt *NV Nuon Belgium*, n° 200.287 du 1^{er} février 2010, pp. 13-14). Notons que le Conseil d'État semble ici s'écarter de la solution applicable aux agréments nécessaires pour l'exercice d'une profession, où la reconnaissance mutuelle est de droit lorsque le Gouvernement reste en défaut d'exécuter une disposition législative l'habilitant à édicter des conditions de reconnaissance (*cf. supra*, n° 15). À notre sens, ceci peut s'expliquer par la circonstance que, à la différence d'une profession, qui a une existence propre, indépendante de sa réglementation, un certificat vert est un « *bien d'une nature particulière* », « *qui ne doit [...] son existence même qu'à la loi* » (P. BOUCQUEY et I.-S. BROUHNS, « La production d'électricité et la protection du climat en droit communautaire et en droit interne », *op. cit.*, p. 245 : « *Enlevez les textes normatifs qui créent les mécanismes de certificats verts, et le bien disparaît, purement et simplement* »), de sorte qu'une présomption d'équivalence ne saurait leur être appliquée.

²¹⁶ Comp. avec l'arrêt *Ålands Vindkraft*, où la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la libre circulation des marchandises « *ne s'oppose pas à une réglementation nationale [...] qui prévoit l'allocation de certificats négociables aux producteurs d'électricité verte en considération de la seule électricité verte produite sur le territoire de l'État membre concerné et qui soumet les fournisseurs et certains utilisateurs d'électricité à une obligation de remettre, annuellement, à l'autorité compétente, une certaine quantité de tels certificats* » (C.J.U.E., arrêt *Ålands Vindkraft*, aff. C-573/12, 1^{er} juillet 2014, point 119). Voy. dans un sens similaire C.J.U.E., arrêt *Essent Belgium*, aff. jtes C-204/12 à C-208/12, 11 septembre 2014. Sur ces arrêts, voy. not. P. DE BANDT et J. DEWISPELAERE, « *Veel wind, weinig te malen? Een kritische analyse van de gevolgen van de arresten Ålands Vindkraft en Essent Belgium voor de voltooiing van de interne energiemarkt* », *R.D.I.R.*, 2015, pp. 25-42 ; I.-S. BROUHNS, D. HAVERBEKE et F. CAILLOL, « *Les certificats verts comme mécanisme de promotion des sources d'énergie renouvelables en Belgique : évolutions et perspectives* », *R.D.I.R.*, 2015, pp. 7-24 ; S.L.C.E., avis n° 58.384/3 du 2 décembre 2015, sur un projet d'arrêt du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « *abrogeant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 2004 relatif à la promotion de l'électricité verte et de la cogénération de qualité* », pp. 16-20.

²¹⁷ Voy. M. ABBAS KHAYLI et A. CHABEAU, « *Le régime wallon des certificats verts : analyse de quelques spécificités* », *op. cit.*, spéc. pp. 117-118.

En Région bruxelloise, se fondant sur l'habilitation qui lui est reconnue par le législateur ordonnancier²¹⁸, le Gouvernement²¹⁹ a déterminé les conditions auxquelles le ministre de l'Énergie peut reconnaître des certificats verts octroyés par d'autres autorités nationales ou étrangères. Ces conditions sont assez strictes puisque, d'une part, il faut satisfaire à six conditions visant en particulier à s'assurer de l'équivalence avec le système bruxellois, d'autre part, une exigence de réciprocité peut être imposée et, enfin, les fournisseurs doivent en toute hypothèse remettre à l'autorité de régulation bruxelloise (Brugel) un pourcentage minimal de certificats verts bruxellois. Lorsqu'elle est accordée, la reconnaissance vaut pour une période de 10 ans²²⁰, ce qui explique que la reconnaissance des certificats verts wallons, qui datait de 2005²²¹ et qui n'a pas été renouvelée, est désormais arrivée à échéance²²².

En Région wallonne, se fondant sur l'habilitation qui lui est reconnue par le législateur décentral²²³, le Gouvernement wallon avait adopté, en 2006, un arrêté reconnaissant, sous réserve de réciprocité, les certificats verts bruxellois, flamands et fédéraux²²⁴. Le Gouvernement wallon a abrogé néanmoins cette disposition en 2007²²⁵. Dans son avis préalable à cette abrogation, la Commission wallonne pour l'énergie (CWAPE) avait salué la suppression de la reconnaissance des certificats verts fédéraux, dont le système n'était pas jugé équivalent au système wallon, mais elle regrettait en revanche la suppression de la reconnaissance des certificats verts bruxellois, notamment car, à l'époque, les certificats verts wallons étaient reconnus en Région bruxelloise²²⁶. Quant à la section de législation du Conseil d'État, elle s'était bornée à souligner qu'avec cette abrogation, le Gouvernement restait en défaut d'exécuter l'habilitation législative qui lui était reconnue et qu'il

convenait d'y remédier²²⁷. Force est néanmoins de constater que cette recommandation n'a pas été suivie puisque, depuis lors, n'a été adopté aucun nouvel arrêté définissant les conditions de reconnaissance des certificats verts émis par d'autres autorités.

En Région flamande, le législateur décentral a habilité le Gouvernement flamand à déterminer les conditions de reconnaissance des certificats verts émis par d'autres autorités, tout en lui imposant de conclure un accord de coopération avec les autorités concernées²²⁸. À ce jour, le Gouvernement flamand n'a pas exécuté cette habilitation²²⁹.

En conclusion, à ce jour, aucune Région n'admet les certificats verts émis par une autre Région²³⁰.

CONCLUSION

41. Appliqué de longue date par la section de législation du Conseil d'État, récemment reconnu par la Cour constitutionnelle et consacré par les travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État, le principe de reconnaissance mutuelle est une application particulièrement fertile du principe de l'UEM.

Tout d'abord, l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État a permis d'en dégager les grandes lignes de force. Ainsi, la reconnaissance mutuelle des agréments octroyés par les entités fédérées s'impose dès que les législations en présence peuvent être considérées comme équivalentes. Une entité fédérée souhaitant imposer des conditions supplémentaires à un prestataire bénéficiant d'un agrément délivré par une autre entité ne peut le faire que si elle parvient à en démontrer la nécessité pour atteindre un objectif légitime. En outre, la reconnaissance mutuelle est bien le principe et non l'exception, de sorte que l'inaction du pouvoir exécutif à exécuter une habilitation législative lui permettant de fixer des conditions de reconnaissance²³¹ est impuissante à s'opposer à la reconnaissance mutuelle. Enfin, toute la matière est traversée par une profonde influence du droit européen, qui parfois impose lui-même une reconnaissance mutuelle intra-belge.

²¹⁸ Art. 28, § 2, dernier alinéa de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

²¹⁹ Art. 35 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2015 relatif à la promotion de l'électricité verte.

²²⁰ Art. 36 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2015 relatif à la promotion de l'électricité verte (voy., dans le même sens antérieurement, art. 28 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 2004 relatif à la promotion de l'électricité verte et de la cogénération de qualité).

²²¹ Arrêté ministériel du 3 mai 2005 portant reconnaissance des certificats verts wallons aux fins de permettre leur comptabilisation pour le respect de l'obligation mise à charge des fournisseurs en Région de Bruxelles-Capitale par l'article 28, § 2, de l'ordonnance électricité.

²²² M. ABBAS KHAYLI et A. CHABEAU, « Le régime wallon des certificats verts : analyse de quelques spécificités », *op. cit.*, p. 118.

²²³ Art. 39, § 1^{er}, al. 5 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.

²²⁴ Art. 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité verte.

²²⁵ Art. 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 portant diverses mesures en matière de promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération.

²²⁶ CWAPE, avis CD-Tj16-CWAPE-175 du 18 octobre 2007, pp. 6-8.

²²⁷ S.L.C.E., avis n° 43.818/4 du 10 décembre 2007, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « portant diverses mesures en matière de promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération », p. 8.

²²⁸ Art. 7.1.12 du décret sur l'Énergie du 8 mai 2009.

²²⁹ M. ABBAS KHAYLI et A. CHABEAU, « Le régime wallon des certificats verts : analyse de quelques spécificités », *op. cit.*, p. 118.

²³⁰ Sur les perspectives d'évolution, voy. *ibid.*, p. 119.

²³¹ Lesquelles devraient en toute hypothèse être nécessaires pour atteindre un objectif légitime.

Ensuite, l'étude de différents domaines d'application du principe de reconnaissance mutuelle a montré que ce principe transcende les différentes libertés de circulation. Bien que la définition de la Cour constitutionnelle fasse seulement écho aux services, c'est-à-dire à la libre circulation des services et à la liberté d'établissement, nous avons observé que la reconnaissance mutuelle s'applique également à la libre circulation des travailleurs et à la libre circulation des biens²³².

²³² Même si la reconnaissance mutuelle n'est pas parfaite s'agissant des certificats verts, compte tenu du fait qu'il s'agit d'un « bien d'une nature particulière », « qui ne doit [...] son existence même qu'à la loi » (P. BOUCQUEY et I.-S. BROUHNS, « La production d'électricité et la protection du climat en droit communautaire et en droit interne », *op. cit.*, p. 245).

Enfin, ce n'est sans doute pas un hasard si plusieurs illustrations que nous avons mises en évidence²³³ concernent des matières régionalisées lors de la sixième réforme de l'État, dont les travaux préparatoires n'ont d'ailleurs pas manqué de consacrer le principe de reconnaissance mutuelle. En effet, les réformes de l'État successives ayant jusqu'à présent systématiquement transféré de plus en plus de compétences aux entités fédérées, l'importance pratique du principe de reconnaissance mutuelle ne peut qu'aller croissant.

²³³ Permis de travail, compétence générale relative aux conditions d'accès à la profession, titres-services et sécurité routière.