

L'utilisation d'un bus local

Évolution de la réglementation Le point sur les droits des communes

L'UVCW a déjà eu l'occasion de faire le point en septembre 2011 dans un article complet sur les législations applicables au transport de personnes et leurs impacts sur l'utilisation des bus locaux par les communes¹.

Depuis 2011 toutefois, de l'eau a coulé sous les ponts et la législation s'est étoffée pour, finalement, trancher une partie des multiples incertitudes qui planaient encore sur la détermination concrète des types d'utilisations des bus autorisées pour les communes. La direction du Transport des personnes au sein de la Direction générale opérationnelle Mobilité et Voies hydrauliques nous a par ailleurs communiqué, à notre demande, à la fin du mois de janvier, une note faisant l'état des lieux de la législation et nous livrant le point de vue de la Région sur cette matière complexe.



AMBRE VASSART,
Conseiller

Sur cette base, nous pouvons aujourd'hui identifier plus ou moins clairement une série d'utilisations prohibées des bus locaux et donner aux pouvoirs locaux à tout le moins une ligne directrice à suivre. Le présent article a donc pour but de refaire l'état des lieux de la législation applicable et de livrer des réponses, tant que faire se peut, aux autorités communales quant à la légalité d'une utilisation souhaitée et quant aux modalités qui doivent être respectées.

Législations applicables

Nous identifions quatre législations principales déterminant les facultés de la commune en matière de transport de personnes. Nous ne faisons donc pas preuve d'exhaustivité sur le thème et ne listons que les textes intéressant directement les communes :

- **l'arrêté-loi du 30 décembre 1946** relatif aux transports rémunérés de



voyageurs par route effectués par autobus et par autocars, *M.B.*, 20.1.1947 ;

- **l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009** fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de personnes par route pour les services de transport réguliers et réguliers spécialisés, *M.B.*, 14.7.2009 ;
- **le décret du 1^{er} avril 2004** relatif au transport et aux plans de déplacements scolaires, *M.B.*, 7.5.2004.

- **la loi du 15 juillet 2013** relative au transport de voyageurs par route, *M.B.*, 18.2.2014 et son **arrêté royal du 22 mai 2014** relatif au transport de voyageurs par route.

Rappelons que la matière est à la fois fédérale et régionale selon le type d'utilisation envisagée du bus communal et que, dès lors, les interprétations peuvent parfois varier. Nous le verrons au point suivant concernant les principales

¹ A. Ponchaut, *Le point sur les bus locaux*, *Mouv. comm.*, n° 860, 8-9/2011, p. 36.

notions permettant de définir les modalités d'utilisation des bus locaux.

Les notions importantes

1. Les types de services existants

Le type de service proposé doit tout d'abord être bien qualifié avant de pouvoir identifier les procédures d'accès ou l'éventuelle liberté d'agir. Selon qu'il s'agit d'un service occasionnel, régulier ou régulier spécialisé, l'autorité compétente pour réglementer ou dispenser le service d'autorisation est en effet différente.

Ainsi, les accès à la profession de transporteur et l'accès au marché² pour les services réguliers et réguliers spécialisés intra-frontaliers relèvent de la compétence **régionale**. Si ces services de transport ne dépassent pas, par trajet, une distance de 25 km de part et d'autre de la frontière belge, ils demeurent de compétence régionale.

Les services réguliers/réguliers spécialisés internationaux de longue distance et les services occasionnels relèvent quant à eux de la compétence **fédérale**.

Les règles relatives à l'accès à la profession et à l'accès au marché diffèrent suivant que le service de transport est réalisé pour compte d'autrui ou pour compte propre (voy. définition au point suivant) et il faudra, selon le type de service, avoir égard à la définition donnée par l'autorité compétente.

Le service régulier est défini comme « le transport de personnes effectué selon une fréquence et sur une relation déterminées, ces services pouvant prendre ou déposer des voyageurs aux points terminus et éventuellement en cours de route à des arrêts préalablement fixés »³. Sont clairement visés ici, les lignes TEC.



Le service régulier spécialisé est défini comme le « transport en commun de catégories déterminées de personnes à l'exclusion d'autres voyageurs, effectué selon une fréquence et sur une relation déterminées, ces services pouvant prendre ou déposer des voyageurs aux points terminus et éventuellement en cours de route à des arrêts préalablement fixés »⁴. Il s'agit, par exemple, du transport régulier d'élèves vers une piscine. L'arrêté-loi du 30 décembre 1946 nous précise encore que le caractère régulier d'un service régulier spécialisé n'est pas affecté par le fait que l'organisation du transport est adaptée aux besoins variables des intéressés.

La catégorie déterminée de personnes visée par la notion de « spécialisation » du service suppose que le groupement ne soit pas provisoire, constitué uniquement pour la durée du transport mais lui préexiste et lui survive.

Quid alors du **service occasionnel** réglementé par l'autorité fédérale ? Celui-ci est défini simplement comme le service ne répondant pas aux définitions de services réguliers ou réguliers

spécialisés. La Région le définit comme « une catégorie résiduaire qui suppose l'absence de toute fréquence du service et la constitution d'un groupe de personnes à l'initiative du donneur d'ordre ou du transporteur »⁵.

2. Le transport pour compte propre doit être distingué du transport pour compte d'autrui

Le transport pour compte propre est défini dans l'arrêté-loi du 30 décembre 1946, par l'A.G.W. du 30 avril 2009 et par le règlement européen n° 1073/20096.

Il s'agit d'un transport effectué à des fins non lucratives et non commerciales, par une personne physique ou morale. Ensuite, pour être considéré comme transport pour compte propre, l'activité de transport ne doit constituer qu'une activité accessoire pour cette personne physique ou morale déterminée. De même, les véhicules utilisés doivent être la propriété du transporteur ou avoir été achetés à tempérament par elle, ou encore faire l'objet d'un contrat de location à long terme. Enfin, ces véhicules doivent être conduits par un

² Ces deux accès correspondent aux autorisations requises pour exercer le service.

³ A.-L. 30.12.1946, art. 3, rel. aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars, *M.B.*, 20.1.1947.

⁴ A.-L. précité, art. 3 et 11.

⁵ Règl. CE n° 1073/2009 du Parl. eur. et du Conseil du 21.10.2009 établissant les règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règl. CE n° 561/2006. A.G.W. 30.4.2009, art. 1er, 6°, fixant les conditions d'accès à la profession de transporteur de personnes par route pour les services de transport réguliers et réguliers spécialisés, *M.B.*, 14.7.2009.

⁶ *Idem*.

membre du personnel de la personne physique ou morale déterminée ou par la personne physique elle-même⁷.

Un critère de lien entre le donneur d'ordre/transporteur et les personnes transportées a été ajouté à la définition initiale européenne par les niveaux fédéral et régional. Toutefois, il est énoncé différemment suivant l'autorité compétente, ce qui a engendré beaucoup de difficultés de compréhension⁸.

Dès lors que le service pour compte propre s'apparente à du service régulier spécialisé relevant de la compétence régionale, le lien qui doit exister entre le transporteur et la population transportée ne se limite pas à l'organisation et au temps du déplacement⁹. La Région considère¹⁰ enfin que le lien existe également lorsque le transport est rendu obligatoire en vertu d'une disposition légale (exemple: entre une commune et les élèves d'une école libre dans le cadre de transports relevant des avantages sociaux).

Par contre, les services pour compte propre s'apparentant à des services occasionnels appartenant à de la compétence fédérale doivent, pour être considérés comme tels, attester **d'un lien réel et permanent entre le transporteur et les personnes transportées**¹¹. Il s'agit, par exemple, du transport de personnes qui exercent une fonction dans l'entreprise ou le transport des enfants, élèves, étudiants, malades, handicapés ou personnes âgées, par l'institution responsable pour les surveiller.

Autorisations requises

On distingue **l'accès à la profession** et l'autorisation **d'accès au marché**, qui sont en réalité les deux modalités freinant/limitant la mise en place d'un service de transport de voyageurs par

route par les communes wallonnes. Selon que le pouvoir régional ou fédéral est compétent et, donc, selon le type de service proposé, compte tenu des définitions énoncées ci-avant, les modalités d'accès seront différentes et laisseront, le cas échéant, la possibilité aux communes d'intervenir ou non.

Une autorisation d'accès à la profession¹² est toujours requise pour effectuer du transport de personnes pour le compte d'autrui, qu'il s'agisse d'un service régulier ou régulier spécialisé ressortissant de la compétence régionale ou d'un service occasionnel ou transfrontalier ressortissant de la compétence fédérale.

Toutefois, tant la Région que l'Etat fédéral considèrent que le transport pour compte propre est **dispensé d'une autorisation d'accès à la profession**.

En surplus de l'accès à la profession, qu'il soit requis ou non, se pose la question de l'accès au marché. La Région wallonne a ainsi prévu un système d'autorisation pour l'accès aux services réguliers et réguliers spécialisés sur son territoire. En exécution du décret du 21 décembre 1989, le Gouvernement wallon a désigné le Groupe TEC comme opérateur unique¹³. *A contrario*, les services occasionnels, compétence fédérale, ne sont pas soumis à autorisation d'accès au marché.

Application aux pouvoirs locaux

Toutes ces règles désormais énoncées doivent être mises en pratique. Notons d'emblée que les administrations communales ne sont pas directement concernées par l'organisation des services de transport à titre principal. Les services dispensés à l'aide des bus communaux s'apparenteront donc le plus souvent à **du transport pour compte propre**.

Distinguons tous les cas de figure envisageables et passons ensuite les situations rencontrées par les communes wallonnes en revue.

Le service régulier national de transport n'est donc pas un service exploitable pour les communes wallonnes. Les TEC sont, en effet, les seuls compétents pour l'organisation des services réguliers. Il est toutefois possible pour une commune d'organiser un service régulier avec un bus mis à sa disposition par le TEC si le chauffeur est engagé par la commune. Il s'agit d'un partenariat entre la commune et le TEC compétent (service « proxibus »). Le TEC est considéré comme le transporteur et doit détenir l'accès à la profession.

Les services **réguliers** sont toujours à considérer comme du transport pour compte d'autrui. Cet élément ressort de la note régionale¹⁴. Le compte propre nécessite, en effet, d'identifier un lien avec la commune et donc de définir une catégorie de personnes précises, ce qui répond finalement à la définition d'un service spécialisé.

Les services de transport **régulier spécialisé pour compte d'autrui** sont des services qui sont soumis à une autorisation d'accès au marché délivrée par la Région wallonne aux seuls détenteurs d'un accès à la profession. *A priori* exclu pour les autorités communales donc.

Les services réguliers spécialisés pour compte propre remplissant les conditions suivantes¹⁵ peuvent être mis en place par les communes sans autorisation d'accès au marché ou à la profession :

- les transports sont réguliers : réalisés selon une fréquence déterminée ;
- ils sont effectués à des fins non lucratives et non commerciales (pas forcément gratuitement) ;

⁷ Ou encore par du personnel employé par l'entreprise ou mis à la disposition de celle-ci en vertu d'une obligation contractuelle.

⁸ La Cour Constitutionnelle a admis la possibilité pour les deux niveaux de pouvoirs de déterminer la définition du compte propre dans leurs sphères de compétences ; Arrêt 21.10.2010, n° 117/2010.

⁹ Voy. A.G.W. 30.4.2009, op. cit., art. 1^{er}, 6°, et 4, 2°.

¹⁰ Voy. la note interprétative sur notre site www.uvcw.be/mobilite.

¹¹ L. 15.7.2013, art. 5, rel. au transport de voyageurs par route, *M.B.*, 18.2.2014.

¹² Ayant pour but de vérifier l'honorabilité, la capacité professionnelle et financière.

¹³ Il s'agit de la volonté d'organiser l'offre de transport et donc de la maîtriser en évitant une concurrence inefficace entre services réguliers et réguliers spécialisés.

¹⁴ Voy. la note interprétative sur notre site www.uvcw.be/mobilite.

¹⁵ A.G.W. 30.4.2009 précité, art. 1^{er}, § 1^{er}, 6°, et 4, 2°.

- l'activité de transport est une activité accessoire pour celui qui effectue le transport ;
- les véhicules utilisés sont la propriété de celui qui effectue le transport, ou ont été achetés à tempérament par lui, ou ont fait l'objet d'un contrat de location à long terme et
- sont conduits par un membre du personnel de celui qui effectue le transport ou par lui-même ;
- il faut également *un lien* avec les personnes transportées mais sans que ce lien ne doive être réel et permanent comme l'exige la réglementation fédérale pour le transport occasionnel. Par exemple : les pensionnaires d'un home relevant directement de la commune, les élèves d'une école communale...

Le SPW recommande toutefois la délivrance d'une attestation, utile en cas de contrôle, confirmant que le service n'est pas soumis à autorisation¹⁶. Rappelons, en effet, qu'en cas de violation de ces principes, des sanctions non négligeables peuvent être infligées aux communes sur base de la loi fédérale du 15 juillet 2013¹⁷.

Le ramassage scolaire, bien que considéré comme du service régulier spécialisé, est régi par le décret du 1^{er} avril 2004 relatif aux plans de déplacement et au transport scolaire sous le vocable transport scolaire. Le Groupe TEC dispose d'un monopole pour ce type de transports¹⁸. L'accès au marché 'autorisation' est exclusivement délivré au Groupe TEC.

Les communes peuvent effectuer **des services occasionnels** mais uniquement pour compte propre au sens le plus restrictif donné par l'autorité fédérale. Ces services sont réservés aux transporteurs professionnels. En effet, la loi du 15 juillet 2013 requiert que ce transport, pour être dispensé d'autorisation et d'accès à la profession, soit effectué pour des personnes ayant un lien direct

et permanent avec l'entreprise, comme nous l'avons précisé ci-avant. Le seul cas envisageable serait donc celui du transport des employés communaux.

La commune devra absolument détenir à bord du véhicule de transport les documents appropriés démontrant que ce lien réel et permanent existe et que le transport répond aux critères de transport pour compte propre au sens de la loi fédérale¹⁹.



En pratique donc et de manière plus concrète, le bus communal est souvent sollicité pour plusieurs types d'activités. Les activités concernent soit les élèves d'une école et visent tantôt le transport des enfants vers la piscine tous les vendredis, tantôt le transport occasionnel des enfants vers un parc d'attraction, soit plus largement une catégorie de personnes telle le groupe d'adhérents au club du troisième âge de la commune ou les pensionnaires d'une maison de repos située sur le territoire de la commune.

À la lecture de ce qui précède, le transport occasionnel ne peut être organisé par les communes que s'il répond à la définition du compte propre et cette dernière apparaît très restrictive. Le lien réel et permanent exigé par le législateur fédéral implique que ne sont plus visés que les transports des seuls employés communaux. Exit donc le transport des enfants de l'école communale ou de toutes autres catégories de personnes à destination d'une excursion qui n'entre pas dans un critère de régularité.

La Région considère que le transport effectué dans un contexte pédagogique répond à la condition de régularité car « *intégré dans un programme, lequel présume une répétition du déplacement, en revanche, une sortie festive ou un voyage scolaire (parc d'attraction) ne répond pas à cette condition et s'avère relever de l'occasionnel* »²⁰. Dès lors, si l'excursion de plaisance des élèves vers un parc d'attraction apparaît comme un service occasionnel, tel ne serait pas le cas de la visite d'un musée selon la Région et il en va de même du transport vers la piscine tous les vendredis.

À la condition d'être considéré comme régulier, le transport de personnes ayant un lien simple avec la commune pourra par contre être envisagé. Le lien doit tout de même pouvoir être démontré. Tel serait le cas pour les pensionnaires d'une maison de repos gérée par le CPAS ou pour les élèves d'une école communale.

Enfin, ce transport doit être effectué à des fins non lucratives comme nous l'avons mentionné plus haut et l'activité de transport effectuée par un membre du personnel communal doit demeurer accessoire pour la commune.

Tachygraphe

Le tachygraphe est en principe obligatoire. Les exceptions suivantes peuvent néanmoins s'appliquer aux bus communaux²¹ :

- les services réguliers spécialisés qui ne dépassent pas 50 km par trajet ;
- les véhicules de 10 à 17 sièges destinés exclusivement à des fins non commerciales ;
- les véhicules appartenant à des pouvoirs publics ou loués sans conducteur par ceux-ci pour effectuer des transports par route qui ne concurrencent pas les entreprises de transport privées.

¹⁶ Cette attestation peut être sollicitée auprès du SPW directement à l'adresse mail : accesmarche.transportdepersonnes@spw.wallonie.be ou par courrier à l'adresse postale SPW - Direction du Transport de personnes - 8 Bd du Nord, 5000 Namur.

¹⁷ Voy. Les art. 30 et 34 de la loi, qui punissent sévèrement (de manière pénale ou administrative) le défaut de licence communautaire dans les cas où elle serait requise.

¹⁸ Décr. 1.4.2004, art. 40, § 1^{er}, rel. au transport et aux plans de déplacements scolaires, *M.B.*, 7.5.2004.

¹⁹ A.R. 22.5.2014, art. 7, al. 3, rel. au transport de voyageurs par route, *M.B.*, 15.7.2014.

²⁰ Voy. la note interprétative sur notre site www.uvcw.be/mobilite en parallèle du présent article.

²¹ Règl. CE n° 561/2006, art. 2 et 3, du Parl. eur. et du Conseil du 15.3.2006 et A.R. 17.10.2016, art. 3, rel. au tachygraphe et aux temps de conduite et de repos, *M.B.*, 24.10.2016.