CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 103.528 du 13 février 2002

A.75.649/VI-16.120

En cause : **la Société Coopérative NIMA**,

ayant élu domicile chez
Me Luc WALLEYN, avocat,
rue des Palais 154
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son Gouvernement**,**
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 septembre 1997 par la S.C. NIMA qui demande l'annulation de

" - l'arrêté du 24.1.1991 de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, exerçant les attributions du Collège de l'Agglomération bruxelloise;
- l'arrêté du 10.7.1997 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par lequel le recours gracieux introduit à l'encontre du premier acte administratif est rejeté.";

Vu l'arrêt n° 50.917 du 21 décembre 1994;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DEROUAUX, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 15 mars 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 23 janvier 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 février 2002;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Charlotte VAN DER HAERT, loco Me WALLEYN, avocat, comparaissant pour la requérante et Me LAGASSE, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DEROUAUX, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

I. LES FAITS.

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. La société coopérative NIMA exploite un service de taxis, sur la base de diverses autorisations dont l'une, relative au véhicule portant la plaquette n° 2917, venait à échéance le 31 décembre 1990. Elle a introduit une demande de renouvellement de cette autorisation pour une période de dix ans.

2. Par lettre du 7 novembre 1990 adressée à la requérante le 12 dito, le Secrétaire de l'Agglomération de Bruxelles prend acte de la demande et convoque la requérante conformément à l'article 22, § 2, de la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis et à l'article 4 de l'arrêté royal du 21 mars 1975 relatif aux autorisations et permis de services de taxis afin d'être entendue par le service des transports de l'Agglomération.

La lettre de convocation invite la requérante à "se munir :
1. du registre du personnel.

2. du bilan comptable des deux dernières années.
3. des feuilles de route de 1989 afférentes aux véhicules dont l'autorisation vient à échéance.
4. de la copie des déclarations du personnel à l'O.N.S.S. pour les quatre trimestres de 1989 et les deux premiers trimestres de 1990. "

Elle précise qu'"un procès-verbal d'audition sera établi et joint à votre dossier transmis au cabinet de Monsieur le Ministre G. DESIR".

3. La requérante représentée par son gérant est entendue le 20 novembre 1990 et le procès-verbal porte les déclarations suivantes :

" Je suis gérant de la S. C. NIMA, titulaire de 13 autorisations d'exploiter un service de taxi dont 1 vient à échéance en 1990. Mes chauffeurs travaillent comme salariés depuis 2 ans. Avant ils travaillaient comme indépendants. Je suis affilié aux Taxis verts et A.T.R.. Je ne suis pas affilié à un organisme professionnel. Je suis affilié à Assubel. Mes chauffeurs sont déclarés à l'ONSS. J'emploie en moyenne 13 chauffeurs pour mes véhicules ; 1 chauffeur par véhicule. Les chauffeurs travaillent entre 4 et 12 heures par jour. Ils travaillent tous à la feuille de route. Ils sont payés 40 % des recettes journalières. Je ne suis pas titulaire d'autres autorisations en dehors de Bruxelles.

Je vous remets copie du registre du personnel, des bilans 88 et 89 et de mes déclarations ONSS.

Je gère un garage qui occupe 2 personnes qui appartient à la SC NIMA également. J'emploie beaucoup de chauffeurs mi-temps.

Lecture faite, persiste et signe".

4. Par arrêté du 24 janvier 1991, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale refuse la demande de renouvellement pour les motifs suivants :

" Considérant que lors du renouvellement des autorisations, une enquête a été effectuée par les services de l'Agglomération de Bruxelles; qu'il résulte de cette enquête :

1) que l'analyse du bilan de l'exercice 1988 ne fait pas apparaître de dépenses de personnel dans le détail des charges;

2) que l'analyse du bilan de l'exercice 1989 fait apparaître la rémunération du personnel correspondant à 15 % des recettes taxis inscrits au détail des produits;

Considérant que les chauffeurs n'ont pas été rétribués suivant les conventions collectives paritaires du travail prévoyant une rémunération minimum de 36 % du chiffre d'affaires;

Considérant que M. ETEMADI Manoutchehr, gérant de la S. C. "NIMA " nous a déclaré que " ... Les chauffeurs travaillent entre 4 et 12 heures par jour. Ils travaillent tous à la feuille de route. Ils sont payés 40 % des recettes journalières ... ";

Considérant qu'il ressort de ces constatations que l'intéressée n'a pas respecté les dispositions de l'article 8, h), du règlement d'agglomération en rétribuant ses chauffeurs en deçà du minimum imposé par la législation sociale en vigueur".

Cette décision est notifiée à la requérante qui en accuse réception le 4 février 1991.

Il s'agit du premier acte attaqué.

5. Par lettre du 8 février 1991, le conseil de la requérante introduit un recours contre cet arrêté auprès de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale. La lettre qui ne précise pas le fondement légal du recours, est rédigée dans les termes suivants :

" Le motif de cet arrêté est le fait que les chauffeurs de la firme NIMA n'auraient pas été rétribués suivant les conventions collectives paritaires prévoyant une rémunération minimale de 36% du chiffre d'affaires, et ceci parce qu'il résulterait d'une enquête :

1. que l'analyse du bilan de l'exercice 88 ne fait pas apparaître de dépenses de personnel dans le détail des charges;

2.que l'analyse du bilan de l'exercice 89 fait apparaître la rémunération du personnel correspondant à 15 % des recettes taxis inscrits au détail des produits;

Durant l'année 1988, les taxis de la société NIMA étaient uniquement utilisés par les associés de la société coopérative, qui n'avait aucun travailleur salarié en son service.

C'est dès lors entièrement normal qu'aucune dépense de personnel ne figure dans le détail des charges.

C'est pour la même raison que le bilan de l'exercice 89 fait seulement apparaître des dépenses de personnel correspondant à 15 % des recettes de l'année.

En effet, au début de l'année 89, ma cliente n'avait toujours pas engagé de personnel, ce qui a été fait au courant de l'année 89.

Pour l'année 1990 toutefois, année durant laquelle la firme travaillait essentiellement avec du personnel salarié, les dépenses de personnel s'élèvent à nettement plus que 36%.

La décision a dès lors été prise sur base d'éléments erronés.

Par la présente, je vous demande dès lors de vouloir réexaminer ce dossier et prendre une décision de renouvellement de l'autorisation qui a été sollicitée par ma cliente."

6. Par lettre du 27 février 1991, le directeur de cabinet du Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale ayant le transport rémunéré de personnes dans ses

attributions accuse réception du recours et répond que la requête est examinée par les services compétents.

7. Le 5 avril 1991, le service des transports de l'Agglomération de Bruxelles établit à l'attention du directeur du service taxis un rapport sur le dossier de la requérante. Ce rapport, défavorable, est transmis au directeur de cabinet du ministre le 8 avril 1991.

8. Le 19 avril 1991, le directeur de cabinet adresse la lettre suivante au conseil de la requérante :

" Comme suite à votre demande du 8 février écoulé et à ma réponse du 27 du même mois, je suis au regret de devoir vous informer que le réexamen du dossier de votre client ne me permet pas de reconsidérer la décision prise de ne pas renouveler l'autorisation de l'intéressé".

9. Après avoir établi que le recours organisé par la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis doit, par l'effet de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, s'analyser désormais comme un recours gracieux exercé auprès de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale, le Conseil d'Etat, par l'arrêt n° 50.917 du 21 décembre 1994, a annulé cette décision qui émanait du directeur de cabinet du Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale pour incompétence de l'auteur de l'acte.

10. Par une lettre recommandée du 12 mars 1997, la partie requérante a mis la partie adverse en demeure de statuer à nouveau sur le recours gracieux introduit le 8 février 1991, en invoquant l'article 14, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

11. Par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 10 juillet 1997, la partie adverse a rejeté le recours gracieux introduit à l'encontre de l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 1991.

Cette décision constitue le second acte attaqué par le présent recours.

Elle est motivée comme suit :

" Considérant que la nature gracieuse du recours introduit et le contenu de celui-ci limité à la manière dont les chauffeurs de taxis, travaillant pour la S.C. NIMA, étaient rémunérés;

Considérant que les exploitants des services de taxis sont tenus de respecter les conventions collectives conclues au sein de la commission paritaire nationale ainsi que leurs obligations légales envers leur personnel et notamment en matière de sécurité sociale;

Considérant qu'il ressort d'une étude approfondie réalisée par l'Administration dans le cadre de l'examen des griefs soulevés par l'avocat de la S.C. NIMA à l'encontre de la décision précitée de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 1991, étude dont la S.C. NIMA a eu connaissance à l'occasion de la procédure qu'elle a menée auprès du Conseil d'Etat et qui a abouti à l'arrêt précité nº 50.917 du 21 décembre 1994, que les critiques soulevées par l'avocat de la S.C. NIMA ne sont pas pertinentes;

Que s'agissant de l'exercice 1988 pour lequel il est dit qu'aucun des 15 chauffeurs n'était salarié, ces derniers étant présentés comme associés indépendants alors que l'entreprise a disposé durant cette année d'une moyenne de 4 à 5 autorisations, il apparaît en effet que, même en admettant la légalité de pareil procédé (15 chauffeurs associés se partageant les véhicules exploités durant l'année 1988) la rémunération de tous ces chauffeurs n'a pas excédé 29 % des recettes, le gérant se réservant quant à lui une rémunération de 760.854 FB;

Que l'affirmation selon laquelle tous les chauffeurs étaient des associés indépendants de la société est par ailleurs contredite par les déclarations du gérant de la société, consignées dans un procès-verbal d'audition daté du 20 novembre 1990, qui a déclaré expressément que "mes chauffeurs travaillent comme salariés depuis deux ans";

Que, s'agissant de l'exercice 1989 pour lequel il est dit que les chauffeurs sont devenus progressivement salariés au cours de cette année, il apparaît que, indépendamment de la contradiction entre cette affirmation et la déclaration précitée du gérant de la société ("mes chauffeurs travaillent comme salariés depuis deux ans"), le total des rémunérations allouées aux chauffeurs n'excède pas 34 % des recettes, soit une quotité inférieure à la quotité minimale de 36 % imposée par les conventions collectives;

Considérant que les griefs invoqués par l'avocat de la S.C NIMA ne sont dès lors pas exacts;

Considérant par ailleurs que l'analyse de la situation opérée à l'occasion de l'examen du recours gracieux précité a révélé que, sur base des résultats déclarés par la S.C. NIMA ainsi que sur base des déclarations faites à l'O.N.S.S., soit les véhicules exploités par cette société étaient insuffisamment mis à la disposition du public, à savoir 10 jours par mois et par véhicule, en manière telle que la condition d'utilité publique du service n'était pas rencontrée, soit que les chauffeurs étaient déclarés à l'O.N.S.S. en dessous de leurs prestations réelles, ce qui constitue le non-respect de la législation sociale;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il n'y a dès lors pas lieu de revoir la décision de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 1991;

Qu'on relève encore, à titre tout à fait surabondant, que les divers comportements constatés ci-dessus rentrent également dans les prévisions de l'article 7, §2, 4º et 6º, de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeurs prévoyant les cas dans lesquels le renouvellement de l'autorisation d'exploiter doit être refusé;

Vu l'utilité publique du service;"

La décision a été notifiée à la partie requérante par lettre du 18 juillet 1997 avec l'indication appropriée des voies de recours.

II. EN DROIT.

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, "de la violation de l'article 3, § 5, de la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis, des articles 1er et 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (pour ce qui concerne le deuxième acte), ainsi que du principe de bonne administration, en ce que la motivation des deux actes attaqués n'est absolument pas pertinente, ne trouve pas d'appui dans le dossier administratif, est basée sur des erreurs grossière d'appréciation et ne répond pas aux moyens du recours introduit par le requérant, alors que les dispositions précitées imposent une motivation adéquate qui doit figurer dans l'acte"; qu'à l'appui du moyen, elle fait valoir en substance que pour l'exercice 1998, elle n'avait pas de chauffeurs salariés mais seulement des associés indépendants, que la partie adverse confond paiement de salaires, rémunération des associés et répartition des bénéfices entre associés, qu'il ne peut être question dans son chef de manquement à la sécurité sociale applicable aux travailleurs salariés ou de non-application de la convention collective relative au niveau de rémunération des chauffeurs car les obligations qui en découlent ne s'appliquent pas aux relations existant entre associés d'une société commerciale, et que l'arrêté du 10 juillet 1997 ne répond en rien à l'argument avancé par le conseil du requérant dans son recours du 8 février 1991; que pour l'exercice 1989, elle critique des passages du rapport établi par les services de la partie adverse le 5 avril 1991, conteste qu'il s'agisse d'une étude approfondie, parle de "manipulations de calcul dans ce rapport" et reproche enfin au deuxième acte attaqué d'être motivé par un élément nouveau qui ne figurait pas dans le premier, à savoir la disponibilité insuffisante des taxis dont il est plus amplement question dans le second moyen;

Considérant que la partie adverse répond essentiellement que le gérant de la société requérante a lui-même déclaré lors de son audition le 20 novembre 1990 que les chauffeurs travaillaient comme salariés depuis deux ans, que le régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés est de toute manière applicable aux chauffeurs de taxis, quelle que soit la forme donnée à leur engagement, en vertu de l'article 3, 5º bis, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui a précisément étendu le champ d'application de ce régime à ces personnes et que, de même, sont applicables les conventions collectives conclues dans le secteur dont il

découle notamment l'obligation pour l'employeur de réserver au minimum 36 % de la recette à la rémunération des chauffeurs, obligation qui n'a été respectée par la société requérante ni pour l'exercice 1998 ni pour l'exercice 1999;

Considérant que la partie requérante rétorque que le raisonnement basé sur le fait que le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés est applicable aux chauffeurs de taxis indépendants en vertu de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 précité est une argumentation nouvelle qui ne peut se substituer à la motivation défaillante du refus de renouvellement "qui se borne en effet à faire des calculs qui devraient démontrer que moins de 36 % des recettes ont été attribuées aux chauffeurs", que sur ce dernier point, elle avance que même pour l'exercice 1988 le total des sommes attribuées aux chauffeurs atteint 46 % des recettes taxis, soit 2.107.446 francs de bénéfices distribués pour 4.500.393 francs de recettes taxis, ce dernier montant incluant les bénéfices alloués au gérant et principal associé du chef de ses diverses activités;

Considérant que tant la décision initiale que celle prise sur recours gracieux se fondent principalement sur la violation des obligations pesant sur les exploitants de services de taxis de respecter les conventions collectives de travail, applicables aux chauffeurs de taxis et fixant leur rémunération minimum; que, pour l'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1 et 2, assimile aux travailleurs "les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de louage de travail, fournissent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne" et aux employeurs, "les personnes qui occupent les personnes visées au 1"; que la référence à l'article 3, 5o bis, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 précité dans la décision prise sur recours gracieux ne constitue pas un motif nouveau, mais la simple réfutation des arguties de la société requérante visant à "minimiser" la portée de la déclaration de son gérant du 20 novembre 1990 et à accréditer l'idée que pour les exercices considérés, les chauffeurs avaient la qualité de travailleurs indépendants non soumis aux conventions collectives précitées; qu'en tant que le refus de renouvellement de l'autorisation d'exploiter se fonde pour les exercices 1988 et 1989 sur des manquements à l'obligation de respecter les conventions collectives conclues au sein de la commission paritaire nationale, il repose sur des faits matériellement exacts et relevants; que, pour le reste, la pertinence du motif complémentaire pris de la mise à disposition insuffisante des véhicules sera examinée avec le second moyen par le Conseil d'Etat comme l'y invite du reste la requérante dans sa présentation des moyens; que le premier moyen ne peut être retenu;

Considérant que la requérante prend un moyen, le second de la requête, "de la violation de l'article 7, § 2, 4º, de l'Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 27.4.1995 ainsi que de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et du principe général des droits de la défense, en ce que le deuxième acte attaqué est motivé par une mise à disposition insuffisante des véhicules, alors qu'il s'agit d'une motivation nouvelle qui n'a pas été retenue dans le premier acte attaqué et sur lequel la requérante n'a pas pu être entendue ni faire valoir ses moyens de défense devant l'organe tenu de statuer, ce qui constitue une violation des droits de la défense"; qu'à l'appui de ce moyen, elle fait valoir en substance d'abord que le motif pris de la mise à disposition insuffisante des véhicules est une motivation nouvelle qui n'avait pas été retenue dans le premier acte attaqué, ensuite que la partie adverse n'a pas respecté l'article 7, § 2, 4º, de l'ordonnance du 27 avril 1995 qui vise la mise à disposition insuffisante pendant les années précédant celle de la demande de renouvellement et excepte le cas où l'exploitant peut faire valoir des motifs économiques ou sociaux exceptionnels, et enfin qu'elle n'a pas eu l'occasion de se défendre à l'égard de ce grief en violation du principe général des droits de la défense et de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant que la partie adverse rétorque que le motif critiqué résulte des pièces du dossier et n'est pas contesté par la requérante dans son recours, qu'il ne se fonde pas sur l'ordonnance visée au moyen mais sur la condition d'utilité publique du service et le respect de la législation sociale, que l'article 7, § 2, 4º, de ladite ordonnance est invoqué "à titre tout à fait surabondant" en sorte que la requérante n'a pas, quant à ce, intérêt au moyen, que le motif ne peut en tout cas pas s'interpréter en ce sens que l'insuffisance de la mise à disposition des véhicules devait avoir duré plusieurs années et qu'enfin il incombait au demandeur de renouvellement d'invoquer des motifs économiques ou sociaux exceptionnels pour justifier, dans le cadre de sa demande, l'insuffisance éventuelle de la mise à disposition des véhicules; que la partie adverse fait encore valoir, en ce qui concerne les autres critiques, que le second acte attaqué constitue une décision prise sur un recours gracieux et qu'il n'a dès lors rien de juridictionnel, que la mesure prise ne doit pas être confondue avec une suspension, un retrait d'une autorisation en cours ou toute autre mesure de nature disciplinaire, que la requérante a été entendue avant la première décision et qu'il n'existe aucune obligation de l'entendre à nouveau dans le cadre d'un recours gracieux;

Considérant que, dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire, la partie requérante conteste la distinction faite entre non-renouvellement d'une

autorisation et suspension ou retrait d'une autorisation car elle considère que la mesure est une sanction pour non-respect de la législation sur la sécurité sociale, que pour elle, dès lors qu'elle avait accepté d'examiner le recours gracieux, la partie adverse devait respecter les principes relatifs aux droits de la défense, notamment le droit d'être entendu, spécialement si elle avait l'intention d'invoquer un nouveau motif de refus sur lequel la requérante n'avait jamais été entendue, que la circonstance que ce motif a été invoqué "à titre tout à fait surabondant" n'y change rien;

Considérant que l'acte attaqué ne fait que déduire de l'ensemble des motifs qui y figurent qu'il n'y a pas lieu de revoir la décision initiale prise le 24 janvier 1991; qu'il ne se fonde pas sur l'article 7, § 2, 4°, de l'ordonnance du 27 avril 1995, visé au moyen, puisque cette disposition n'est invoquée "à titre tout à fait surabondant" que dans le dernier paragraphe de la décision motivée; que sur ce point, la requérante n'a pas intérêt au moyen; qu'au surplus, la mise à disposition insuffisante de taxis ne constitue pas, à vrai dire, un nouveau motif mais une déduction complémentaire contenue dans le rapport de l'administration du 5 avril 1991, dont la requérante a eu connaissance dans le cours de la procédure antérieurement menée devant le Conseil d'Etat; que pour statuer sur le recours gracieux, la partie adverse a d'ailleurs eu soin de ne se fonder que sur des éléments de fait qui ne comportent aucun élément neuf par rapport au dossier administratif connu de la requérante, laquelle, du reste, ne conteste pas ces faits, ni dans le recours gracieux introduit le 12 mars 1997, ni dans la requête en annulation; que, par ailleurs, la partie adverse dans l'examen du recours gracieux n'exerçait pas une fonction juridictionnelle et n'était dès lors pas tenue de se conformer aux principes de la procédure juridictionnelle; que lorsque l'autorité saisie d'un recours en révision visant au retrait de sa décision initiale prise après audition de l'intéressé, maintient celle-ci en se fondant sur les mêmes éléments de fait, elle n'est pas davantage tenue de l'entendre à nouveau; qu'enfin à supposer que l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales soit applicable en l'espèce, il y est satisfait par la possibilité dont la requérante a fait usage de former un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; qu'il s'ensuit que le second moyen n'est pas plus que le premier fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI[e] chambre, le treize février deux mille deux par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. R. ANDERSEN.