

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 194.579 du 23 juin 2009

G./A.128.623/VI-16.395

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
RAYANE AND PARTNERS,**

ayant élu domicile chez
Mes Josiane MEUNIER et
Bernard FRANCIS, avocats,
quai aux Huîtres, n° 1, bte 4,
1300 Wavre,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux, n° 41,
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 décembre 2002 par la société privée à responsabilité limitée RAYANE AND PARTNERS qui demande l'annulation de :

" - l'Arrêté du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2002 relatif au refus partiel de renouvellement d'une autorisation d'exploiter un service de taxis au moyen de trois véhicules (S.P.R.L. RAYANE AND PARTNERS, Plaquettes n°s 1915, 2159 et 2683);

- ainsi que, et pour autant que de besoin, la décision contenue dans la lettre notifiée le 17 octobre 2002, reçue par la requérante le 21 octobre 2002, lui enjoignant de se présenter dans les 10 jours ouvrables dans les bureaux de la partie adverse pour y remettre les documents et objets suivants : la plaquette d'identification n° 1915, la carte orange d'autorisation d'exploiter se rapportant à la plaquette d'identification n° 1915, et le répétiteur lumineux appartenant à l'Administration";

Vu l'arrêt n° 112.088 du 30 octobre 2002 rejetant la demande de suspension;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. JANS, Auditeur au Conseil d'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 18 mai 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 juin 2009;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Bernard FRANCIS, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JANS, Auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. La requérante était titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de taxis valable pour une durée de cinq années au moyen de trois véhicules, avec les plaquettes d'identification 1915, 2159 et 2683, et venant à échéance le 30 juin 2001.

2. En application de l'article 7, § 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, applicable aux faits litigieux, les demandes de renouvellement d'une autorisation d'exploiter un service de taxis doivent être introduites neuf mois au plus et six mois au moins avant l'expiration de l'autorisation en cours, soit, en l'espèce, avant le 31 décembre 2000 au plus tard.

A la suite du rappel lui adressé le 11 décembre 2000 par la partie adverse, la requérante a introduit, le 22 décembre 2000, une demande de renouvellement de l'autorisation précitée auprès de l'administration régionale des taxis.

3. Dans le cadre de l'instruction de cette demande de renouvellement, la requérante a été entendue par la partie adverse le 28 septembre 2001 et le 10 octobre

2001 à propos de la mise à disposition insuffisante de ses véhicules durant la période de validité de son autorisation.

Le procès-verbal d'audition du 28 septembre 2001 est rédigé comme suit :

" Je suis le gérant de la S.P.R.L. RAYANE AND PARTNERS titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de taxis portant sur 3 véhicules venant à échéance le 30/06/2001.

Vous me faites remarquer que j'ai insuffisamment mis à la disposition du public les véhicules durant la validité de mon autorisation.

Lors du 1^{er} trimestre 2000, un de mes chauffeurs (M. ZEHAF Driss) était en maladie.

Au 2^{ème} trimestre 2000, M. ZEHAF était toujours malade (je vous apporte pour information les copies des certificats médicaux), de plus l'un de mes véhicules a été accidenté et mon contrat d'assurance a été résilié (je vous apporte également copie des différents courriers que j'ai eus avec la compagnie d'assurance). Je n'ai trouvé une nouvelle assurance qu'au mois de juillet 2000 et bien évidemment je n'ai pas fait rouler mes véhicules sans assurance.

Ensuite la compagnie d'assurance AGF (anciennement ASSUBEL) a également résilié le contrat d'assurance d'un second véhicule.

Lors du 3^{ème} trimestre 2000, le chauffeur (M. ZEHAF Driss) était toujours en maladie.

Je pensais que ce chauffeur reviendrait assez rapidement mais ce n'était pas le cas. J'ai donc décidé d'engager un nouveau chauffeur à temps plein.

De plus, au mois de juillet et au mois d'août les activités sont ralenties et les chauffeurs prennent leurs congés annuels.

Cette situation s'améliore de jour en jour. Actuellement, j'ai 1 chauffeur à plein temps (AMNIR Abdelhamid), 1 chauffeur à 3/4 temps (M. OULAD EL HAJ Hassan) et 1 chauffeur à mi-temps (M. OULAD EL HAJ Ahmed), 2 extra (M. BEN HAMMOUDA Ahmed et M. LAMAINÉ Jamal), et moi-même.

Je vous apporterai avant le 15/10/2001 les photocopies des déclarations O.N.S.S. (individuelle par chauffeur - nominatif) du personnel salarié pour le 3^{ème} trimestre 2001 afin que vous puissiez constater que la situation est revenue à la normale.

Je suis conscient que si l'administration constate que la société n'a pas exploité dans le respect de la réglementation en vigueur et conformément au principe de l'utilité publique du service, l'autorisation ne sera pas renouvelée."

Lors de son audition du 10 octobre 2001, le gérant de la requérante a déclaré ce qui suit :

" Je vous apporte comme convenu lors de l'audition du 28/09/2001 les photocopies des déclarations O.N.S.S. (individuelle par chauffeur - nominatif) du personnel salarié pour le 3^{ème} trimestre 2001 afin que vous puissiez constater que la situation est revenue à la normale.

Je suis conscient que si l'administration constate que la société n'a pas exploité dans le respect de la réglementation en vigueur et conformément au principe de l'utilité publique du service, l'autorisation ne sera pas renouvelée."

4. Le 4 septembre 2002, la partie adverse a refusé partiellement le renouvellement de l'autorisation d'exploiter un service de taxis au moyen de trois véhicules.

Cet arrêté, qui constitue le premier acte attaqué, est libellé comme suit :

" Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Vu l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, notamment les articles 3 à 7;

Vu l'autorisation d'exploiter un service de taxis au moyen de trois véhicules dont est titulaire la S.P.R.L. RAYANE AND PARTNERS, dont le siège social est établi Quai du Hainaut, 3 à 1080 Bruxelles avec les plaquettes d'identification n^{os} 1915, 2159 et 2683 et venue à échéance le 30 juin 2001;

Vu la demande de renouvellement de l'autorisation précitée pour une période de 5 ans introduite le 22 décembre 2000 auprès de l'Administration régionale des taxis;

Considérant qu'en application de l'article 7 § 2 de l'Ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, l'Administration s'est efforcée de vérifier si l'autorisation dont le renouvellement était sollicité avait été exploitée dans le respect de la réglementation en vigueur et conformément au principe de l'utilité publique des services de taxis;

Considérant que l'enquête de l'Administration a notamment porté sur l'occupation des chauffeurs par la société exploitante et la mise à disposition du public des trois véhicules exploités au sens de l'article 7 § 2, alinéa 1^{er}, 4 de l'Ordonnance;

Que dans ce cadre, l'Administration a fait remarquer à la société exploitante que celle-ci avait insuffisamment mis à la disposition du public les véhicules exploités durant la période de validité de son autorisation;

Considérant qu'entendu sur ce point particulier en date du 28 septembre 2001, le gérant de la société exploitante a invoqué la maladie d'un chauffeur durant 3 trimestres, le fait qu'un véhicule a été accidenté et la résiliation de deux contrats d'assurance par les compagnies et enfin, le ralentissement des activités et les congés annuels des chauffeurs en juillet et août;

Qu'invité à communiquer copie des déclarations des chauffeurs à l'O.N.S.S., le gérant de la société exploitante a transmis ces documents à l'Administration en date du 10 octobre 2001;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier et des déclarations mêmes du gérant de la société exploitante que celle-ci n'a pas suffisamment mis les véhicules exploités à la disposition du public pendant les années précédant celle de la demande de renouvellement, l'exploitant n'ayant pas fait valoir des motifs économiques ou sociaux exceptionnels dûment justifiés;

Que l'examen minutieux des documents communiqués par la société exploitante a en effet révélé :

- que durant le 4^{ème} trimestre 1999, sont renseignés 105 jours de prestation avec 2 chauffeurs, le gérant signalant avoir également conduit un des véhicules exploités;
- que durant le 1^{er} trimestre 2000, sont renseignés 64 jours de prestation avec 3 chauffeurs, le gérant signalant avoir également conduit un des véhicules exploités;
- que durant le 2^{ème} trimestre 2000, sont renseignés 29 jours de prestation avec 3 chauffeurs, le gérant signalant avoir également conduit un des véhicules exploités;
- que durant le 3^{ème} trimestre 2000, sont renseignés 3 jours de prestation avec 3 chauffeurs, le gérant signalant avoir également conduit un des véhicules exploités;
- que durant le 4^{ème} trimestre 2000, sont renseignés 54 jours de prestation avec 4 chauffeurs, le gérant signalant avoir également conduit un des véhicules exploités;

que la maladie d'un chauffeur n'empêche nullement la société exploitante de recourir aux services d'un autre chauffeur ou de faire travailler plein temps un chauffeur occupé à temps partiel; que pas plus que la maladie d'un chauffeur, un accident ou la résiliation d'un contrat d'assurances ne constituent des motifs économiques ou sociaux exceptionnels dûment justifiés au sens de l'article 7, § 2, alinéa 1, 4^o de l'Ordonnance de nature à expliquer et justifier le peu de jours durant lesquels les trois véhicules exploités ont été mis à la disposition du public durant la longue période examinée; qu'il s'en déduit que la société exploitante s'est révélée incapable de mettre à disposition suffisante du public les trois véhicules exploités et qu'il y a dès lors lieu de ne renouveler l'autorisation que pour l'exploitation de deux véhicules et non trois;

Considérant que les éléments précités sont visés par l'article 7 § 2, alinéa 1^{er}, 4^o de l'Ordonnance du 27 avril 1995 qui prescrit que le renouvellement de l'autorisation est refusé pour tous ou certains des véhicules exploités dans les cas qui y sont énumérés dont celui de l'espèce;

Considérant qu'en application de l'article 5 de l'Ordonnance, l'autorisation d'exploiter un service de taxis est délivrée en fonction de l'utilité publique du service;

ARRETE :

Article 1.

Le présent arrêté règle une matière visée aux articles 3, 39 et 134 de la Constitution.

Article 2.

L'autorisation d'exploiter un service de taxis au moyen de trois véhicules délivrée à la S.P.R.L. RAYANE AND PARTNERS, dont le siège social est établi Quai du Hainaut, 3 à 1080 Bruxelles, avec les plaquettes d'identification n^{os} 1915, 2159 et 2683 et venue à échéance le 30 juin 2001 :

- n'est pas renouvelée pour le véhicule portant la plaquette d'identification n^o 1915;

- est renouvelée pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} juillet 2001 pour les véhicules portant les plaquettes d'identification n^{os} 2159 et 2683. [...]"

5. Le 17 octobre 2002, l'acte attaqué est notifié à la requérante par le courrier suivant :

" Nous vous prions de trouver, en annexe, une copie certifiée conforme de l'arrêté pris par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en date du 04/09/2002 relatif à votre autorisation d'exploiter un service de taxis portant sur les plaquettes d'identification n^{os} 1915 - 2159 - 2683 et venue à échéance le 30/06/2001.

- Cet arrêté vous accorde le renouvellement de l'autorisation susvisée en ce qui concerne l'exploitation de deux véhicules (plaquettes d'identification 2159 - 2683).
- Le renouvellement de la plaquette 1915 est refusé.

En conséquence, nous vous prions de vous présenter dans les dix jours ouvrables en nos bureaux, à l'adresse ci-dessous, pour y remettre le(s) document(s) et les objets suivants :

- la plaquette d'identification n^o 1915;
- la carte orange d'autorisation d'exploiter se rapportant à la plaquette d'identification n^o 1915;
- le répéteur lumineux appartenant à l'Administration.

[...]"

Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant, d'office, quant à la recevabilité du recours, que le second acte attaqué est la lettre de notification de l'arrêté du 4 septembre 2002 et ne contient que les mesures visant à pourvoir à l'exécution de cet arrêté; que le recours n'est dès lors pas recevable en ce qui concerne le second acte attaqué;

Considérant, quant à la législation applicable, que l'arrêté attaqué, adopté le 4 septembre 2002, a été pris en application de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, notamment l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o; que cette disposition a été modifiée par l'article 5, 2/, de l'ordonnance du 11 juillet 2002, lequel est entré en vigueur le 31 août 2002, soit avant l'adoption de l'acte attaqué; que l'article 5, 2^o, de l'ordonnance du 11 juillet 2002 prévoit ce qui suit :

" Art. 5. L'article 7 de la même ordonnance [du 27 avril 1995] est modifié comme suit :

[...]

2°. Au paragraphe 2, qui devient le paragraphe 4, les mots «est refusé» qui figurent à l'alinéa 1^{er}, sont remplacés par les mots «peut être refusé»";

qu'à la suite de cette modification, l'article 7 de l'ordonnance du 27 avril 1995 portait donc notamment ce qui suit lors de l'adoption de l'acte attaqué :

" § 4. Le renouvellement de l'autorisation peut être refusé pour tous ou certains véhicules dans les cas suivants :

[...]

4° si le véhicule a été insuffisamment mis à la disposition du public pendant les années précédant celle de la demande de renouvellement, sauf si l'exploitant peut faire valoir des motifs économiques ou sociaux exceptionnels dûment justifiés.

[...]" ;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de "la violation de l'article 7, § 2 [lire : § 4], alinéa 1^{er}, 4°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 [précitée], de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs individuels, du défaut de motifs admissibles en fait et en droit, de la violation du principe général de droit selon lequel toute décision administrative doit être précédée d'un examen sérieux du dossier, de la violation du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation"; que dans une deuxième branche, la requérante fait valoir que l'acte attaqué n'a pas rencontré les motifs qu'elle a invoqués pour justifier la mise à disposition au public de ses véhicules pendant l'année 2000, que si l'acte attaqué contient les raisons pour lesquelles la partie adverse estime que la maladie d'un chauffeur ne constitue pas un motif économique ou social exceptionnel dûment justifié, il se borne par contre à tirer la même conclusion pour deux autres éléments qu'elle avait avancés, à savoir le véhicule accidenté et la résiliation de deux contrats d'assurances, sans cependant expliciter en quoi ces deux éléments ne peuvent constituer un tel motif, que l'acte attaqué ne répond pas non plus à l'argument invoqué par la requérante faisant état d'un ralentissement des activités et des congés annuels des chauffeurs en juillet et en août, que dès lors, la partie adverse n'a pas répondu adéquatement à l'obligation de motivation formelle;

Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient qu'elle n'a pas l'obligation de rencontrer tous les éléments de fait invoqués par la requérante, et notamment les éléments de fait qui ne présentent pas d'intérêt pour l'application de l'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, 4°, dès lors qu'ils ne constituent pas des motifs exceptionnels, qu'"ainsi, le fait qu'un véhicule aurait été accidenté, que la requérante aurait éprouvé des difficultés d'assurance en raison d'un grand nombre d'accidents

causés par ses préposés ou son gérant, que ses chauffeurs prendraient de nombreux congés ou qu'il existerait un ralentissement des affaires à certaines périodes de l'année ne constituent en rien des motifs économiques ou sociaux exceptionnels dûment justifiés"; que la partie adverse relève également "à titre surabondant" que l'article 8, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 prévoit la possibilité d'assurer le service de taxis avec un véhicule de remplacement en cas d'indisponibilité momentanée, notamment par suite d'accident, que le fait qu'une compagnie d'assurances ne souhaite plus couvrir un risque à la suite de nombreux accidents n'est pas un motif économique ou social exceptionnel, que durant des congés, des chauffeurs peuvent être remplacés et qu'un ralentissement des affaires ne peut en rien expliquer une mise à disposition de la clientèle insuffisante du véhicule, qu'en toute hypothèse, la requérante n'a pas invoqué le bénéfice de circonstances exceptionnelles;

Considérant que l'acte attaqué pris en application de l'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'ordonnance du 27 avril 1995 s'appuie sur l'insuffisance de mise à la disposition du public des trois véhicules de la partie requérante pendant le 4^{ème} trimestre de 1999 et pendant les 4 trimestres de 2000; que cette même disposition permet à l'autorité de prendre en considération "des motifs économiques ou sociaux exceptionnels dûment justifiés" pour apprécier une éventuelle insuffisance de mise à la disposition du public des véhicules; que comme le relève l'acte attaqué, le gérant de la société requérante a fait valoir, lors de son audition du 28 septembre 2001, les éléments suivants : la maladie d'un chauffeur durant 3 trimestres, le fait qu'un véhicule a été accidenté, la résiliation de deux contrats d'assurance par les compagnies ainsi que le ralentissement des activités et les congés annuels des chauffeurs en juillet et août; que sur ce point, l'acte attaqué est motivé comme suit :

" que la maladie d'un chauffeur n'empêche nullement la société exploitante de recourir aux services d'un autre chauffeur ou de faire travailler plein temps un chauffeur occupé à temps partiel; que pas plus que la maladie d'un chauffeur, un accident ou la résiliation d'un contrat d'assurances ne constituent des motifs économiques ou sociaux exceptionnels dûment justifiés au sens de l'article 7, § 2, alinéa 1, 4^o de l'Ordonnance de nature à expliquer et justifier le peu de jours durant lesquels les trois véhicules exploités ont été mis à la disposition du public durant la longue période examinée";

Considérant que si dans la motivation formelle d'un acte administratif, une autorité administrative ne doit pas, pour se conformer à la loi du 29 juillet 1991, rencontrer tous les arguments soulevés par un demandeur d'autorisation, il n'en va pas de même lorsque la disposition légale en cause permet au demandeur de faire valoir des circonstances susceptibles d'éviter le rejet de sa demande; qu'il appartient dans ce cas

à l'autorité de rencontrer ces justifications et d'établir, dans la motivation de l'acte, si elles sont admissibles, notamment si elles répondent à l'hypothèse légale en cause;

Considérant que si dans l'acte attaqué, la partie adverse a rencontré l'argument relatif à la maladie d'un chauffeur, il n'en va pas de même en ce qui concerne les autres éléments invoqués par la requérante; qu'en ce qui concerne le véhicule accidenté et la résiliation de deux contrats d'assurance par les compagnies, la partie adverse se contente d'indiquer que ces circonstances ne constituent pas des motifs économiques ou sociaux exceptionnels dûment justifiés sans s'expliquer quant à ce; qu'une telle conclusion ne va pas de soi, particulièrement en ce qui concerne l'absence de contrat d'assurance de deux des trois véhicules; qu'en effet, l'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, 3^o, de la même ordonnance prévoit, comme motif de refus du renouvellement d'une autorisation, le fait que "le véhicule n'a pas été valablement assuré durant toute la période couverte par l'autorisation dont le renouvellement est demandé"; que l'acte attaqué ne fait même pas état des deux derniers éléments invoqués par la requérante, à savoir le ralentissement des activités et les congés annuels des chauffeurs en juillet et août; que les explications de la partie adverse relatives au nombre d'accidents encourus par un des véhicules de la requérante ne figurent pas dans l'acte attaqué, apparaissent pour la première fois dans le mémoire en réponse et sont contestées par ailleurs par la requérante; que la motivation de l'acte attaqué n'est pas sur ce point suffisante; que la deuxième branche du deuxième moyen est fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2002 relatif au refus partiel de renouvellement d'une autorisation d'exploiter un service de taxis au moyen de trois véhicules (S.P.R.L. RAYANE AND PARTNERS, plaquettes n^{os} 1915, 2159 et 2683).

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-trois juin deux mille neuf par :

MM. ANDERSEN,
LEWALLE,
NIHOUL,
M^{me} SCHMITZ,

Premier Président du Conseil d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Premier Président,

V. SCHMITZ.

R. ANDERSEN.