

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 232.913 du 16 novembre 2015

A.217.506/XV-2933

En cause : **1. la s.p.r.l. DERSIM,**
2. ARSLAN Zafer,
ayant élu domicile chez
Me J.-M. WOLTER, avocat,
avenue de la Couronne 340
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
Place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 9 novembre 2015, par laquelle la s.p.r.l. DERSIM et Zafer ARSLAN poursuivent, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 septembre 2015 [lire : 10 septembre 2015], refusant à la première requérante le renouvellement de son autorisation d'exploiter un service de taxi;

Vu l'ordonnance du 9 novembre 2015 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 13 novembre 2015 à 11 heures;

Vu le dossier administratif et la note d'observations;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me J.-M. WOLTER, avocat, comparaisant pour les parties requérantes et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

La première requérante était titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de taxi, au moyen d'un seul véhicule, pour une période de sept ans prenant fin le 31 décembre 2007. Cette autorisation a été renouvelée en 2007, jusqu'au 31 décembre 2014.

Le 9 juillet 2014, elle a sollicité un nouveau renouvellement de son autorisation. Pendant la durée de l'examen de sa demande, elle a reçu des autorisations temporaires trimestrielles, la dernière couvrant la période du 1^{er} juillet au 30 septembre 2015.

Durant l'instruction de la demande, le second requérant, gérant, a été entendu le 7 octobre et le 28 novembre 2014 ainsi que le 24 février 2015 par Sébastien DETOBEL, agent de la partie adverse; ces auditions font l'objet de procès-verbaux.

Le 10 juillet, la directrice de la Direction taxis de Bruxelles-Mobilité délivre à la première requérante, pour les besoins du calcul de la taxe de circulation, une attestation mentionnant : « Il est certain qu'un renouvellement standard couvrant une période de 7 ans ne sera pas attribué. Le service juridique optera soit pour un renouvellement à durée limitée (2 ans), soit pour un refus de renouvellement de l'autorisation. ».

Par un arrêté adopté lors de la séance du 10 septembre 2015, mais signé le 29 septembre, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale refuse le renouvellement de l'autorisation. Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, se présente notamment comme suit :

« Considérant qu'en application de l'article 7 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'exploitant répondait aux conditions de moralité, de qualification professionnelle et de solvabilité et 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 la mise à disposition du public du véhicule exploité au sens de l'article 7, § 4, 4° de l'Ordonnance ainsi que sur le respect de la réglementation relative à la tenue des feuilles de route;

Considérant que l'enquête de l'Administration a mis en avant que le véhicule exploité n'a pas été mis suffisamment à disposition du public; qu'il ressort de l'examen des feuilles de route que durant le 2^e trimestre 2014 le véhicule a été exploité un total de 46 jours;

Considérant qu'entendu en date du 24 février 2015, le gérant de la société exploitante a reconnu ne pas avoir mis suffisamment le véhicule exploité à disposition du public; qu'il a fait état de problèmes privés;

Considérant qu'il en ressort une mise à disposition des véhicules à la clientèle manifestement insuffisante et alors que la société exploitante était chargée de l'exploitation d'un service d'utilité publique dans le cadre duquel le nombre total de véhicules-taxis pouvant être exploités sur le territoire de la Région est limité;

Considérant que les circonstances évoquées par la société exploitante, à l'occasion de l'audition de son gérant ne peuvent pas constituer des motifs économiques ou sociaux exceptionnels dûment justifiés au sens de l'article 7 § 4, 4° de l'Ordonnance de nature à expliquer et justifier le peu de jours durant lesquels le véhicule exploité a été mis à disposition du public durant la période examinée; que la maladie de sa mère n'empêche nullement une société exploitante de recourir aux services d'un autre chauffeur en manière telle que la maladie de sa mère évoquée par l'exploitant apparaît sans lien avec la mise à disposition insuffisante du véhicule exploité au public comme constaté;

Considérant qu'il se déduit des éléments qui précèdent que la société exploitante s'est révélée incapable de mettre à disposition suffisante du public le véhicule exploité pendant la période précitée et qu'il y a dès lors lieu de ne pas renouveler l'autorisation d'exploiter un service de taxis de cet exploitant;

Considérant que le gérant est également l'unique chauffeur roulant sur le véhicule exploité; que par conséquent, il est l'unique responsable de la bonne tenue des feuilles de route telle que prévue à l'article 26, § 2 de l'Arrêté du Gouvernement du 29 mars 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeurs;

Considérant qu'il ressort de l'étude des feuilles de route du 2^e trimestre 2014:

- que le gérant-chauffeur aurait utilisé un briquet pour effacer les index de bas de page écrite à l'encre effaçable; qu'il aurait réinscrit de nouveaux index;
- que les feuilles de route présentent des traces de brûlure;
- que sur certaines feuilles de route, on peut encore lire y les anciens index;
- que certaines feuilles de route comportent des corrections au niveau des index;
- que le montant de nombreuses courses indique que le gérant-chauffeur a effectué ces courses en tarif II dans le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;
- que depuis 2012, le gérant-chauffeur a fait l'objet de procès-verbaux (PV n° 18926 du 14 mars 2012, PV n° 19562 du 7 septembre 2012 et PV n° 20785 du 5 décembre 2013) pour infractions à la réglementation relative à la tenue des feuilles de route et des tarifs;

Considérant qu'entendu en date du 28 novembre 2014, l'exploitant a tenu les propos suivants:

- que les traces de brûlures étaient dues au fait qu'il fume;
- que les traces de réécriture sont dues au fait qu'il prend un paquet de feuilles de route quand il écrit sur la feuille journalière;
- qu'il roule au taximètre et qu'il ne roule pas au forfait;

Considérant que les éléments précités sont des infractions aux articles 26, § 2; 31, 3° et 43, § 1 de l'arrêté du 29 mars 2007 précité;

Considérant que l'article 7, § 4, 1° de l'Ordonnance prévoit que le Gouvernement peut refuser le renouvellement d'une autorisation si l'exploitant n'a pas respecté les dispositions de l'Ordonnance et des arrêtés d'exécution; qu'il y a lieu de ne pas renouveler l'autorisation d'exploiter un service de taxis de cet exploitant;

Considérant que les éléments précités sont respectivement visés par l'article 7 § 4, 1° d'une part et 4° d'autre part de l'Ordonnance du 27 avril 1995, cette disposition concernant les refus de renouvellement de l'autorisation pour tous ou certains des véhicules exploités dans les cas qui y sont énumérés dont ceux de l'espèce, avec la circonstance qu'en l'espèce, il est relevé deux éléments distincts dont chacun pris séparément suffit à justifier la disposition du présent arrêté en manière telle que chacun de ces éléments est surabondant l'un par rapport à l'autre;

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».

Cet arrêté est notifié à la première requérante par un courrier ordinaire et un courrier recommandé, tous deux datés du 22 octobre. Un avis de dépôt du pli recommandé est déposé le mercredi 28 octobre, et l'envoi est réceptionné par le second requérant le mardi 3 novembre. Ce courrier mentionne que «la plaquette d'identification Taxis, la carte orange et/ou verte, la fiche d'identification Collecto et le répéteur lumineux du véhicule (plaquette n° 2383)» doivent être restitués à l'administration dans les huit jours ouvrables de la réception du courrier. Il mentionne ensuite les voies de recours.

Le 23 septembre 2015, la première requérante a introduit par ailleurs une demande d'autorisation d'exploiter un service de location de voitures avec chauffeur (limousine) au moyen du même véhicule, exploitation qui est incompatible avec l'utilisation du même véhicule comme taxi. L'instruction de cette demande est pendante;

Considérant que le second requérant agit en tant que gérant et associé actif de la s.p.r.l. première requérante, qui est la destinataire de l'acte attaqué; qu'il n'a dès lors qu'un intérêt indirect à la suspension de cet acte, et cela même s'il en subit les conséquences; que la demande de suspension est irrecevable dans son chef;

Considérant que la partie adverse conteste le recours à la procédure d'extrême urgence ; qu'elle fait valoir que le courrier recommandé qui notifiait l'acte attaqué a été présenté le mercredi 28 octobre et retiré seulement le mardi 3 novembre, et que la requérante n'a donc pas montré la diligence requise; qu'en outre, elle estime qu'une procédure de référé ordinaire se serait avérée suffisante pour prévenir le dommage allégué, l'absence d'exploitation du service de taxis pendant le délai de la procédure ordinaire pouvant selon elle se traduire par un dommage pécuniaire de l'ordre de 4.641 euros, ce qui ne serait pas suffisamment grave pour justifier le recours à la procédure d'extrême urgence;

Considérant que l'acte attaqué a pour effet d'empêcher la requérante de poursuivre l'exercice de son activité principale et apparemment exclusive, sans limitation de durée; qu'il s'agit d'une petite société disposant d'un seul véhicule et n'occupant que son unique gérant et associé actif; qu'il ressort des pièces qu'elle produit que sa situation financière ne lui permettrait pas de faire face à une interruption d'activité pendant la durée de la procédure au fond; que l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation est établie; que le recours à la procédure d'extrême urgence peut être admis dans de telles circonstances, étant seul de nature à empêcher ou à limiter au strict minimum la durée de l'interruption de l'activité; qu'en effet, la perte pécuniaire encourue pendant la procédure en suspension ordinaire serait significative au regard de l'actif et des frais fixes, et présenterait un risque pour la continuité de l'entreprise; que la requérante a par ailleurs introduit sa requête avec la diligence requise; qu'en effet, la requête a été introduite le douzième jour après l'avis de dépôt du courrier recommandé qui lui notifiait l'acte attaqué, dont dix jours ouvrables et un jour où il est plausible que le bureau de poste était fermé; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 3, alinéa 1^{er}, 5, alinéas 1^{er} et 2, et 7, § 4, 4^o, de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, des articles 3 et 56 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la violation des principes de bonne administration et spécialement d'administration raisonnable et de l'excès de pouvoir;

qu'elle conteste le motif pris de ce que le véhicule n'a pas été suffisamment à disposition du public; qu'elle souligne que le contrôle réalisé n'a porté que sur un trimestre d'une année, contrairement aux dispositions qu'elle invoque; qu'elle ajoute que le nombre d'heures prestées par le gérant, qui travaille comme indépendant, sur l'ensemble des 46 jours, n'a pas été vérifié, alors qu'il peut correspondre même pour ce seul trimestre à celui qui serait presté par un chauffeur salarié ne prestant que 7,6 heures par jour;

qu'elle relève en outre que le gérant a invoqué les difficultés personnelles provoquées par l'état de santé de sa mère âgée de plus de 90 ans et relevant d'une opération; qu'elle conteste la pertinence des motifs pour lesquels la partie adverse a écarté cet élément, refusant d'y voir un motif social exceptionnel au sens des dispositions invoquées;

Considérant que la partie adverse répond en exposant que le service de taxis est un service d'utilité publique, s'inscrivant dans le cadre de la politique de mobilité, que le nombre de véhicules pouvant être utilisés est limité à 1.300 et qu'il importe qu'en contrepartie de son autorisation, l'exploitant mette effectivement chaque véhicule à disposition du public; qu'elle invoque l'arrêt n° 112.276, du 5 novembre 2002;

qu'elle cite les dispositions applicables et explique qu'au cours de l'instruction de la demande, il a été procédé à un contrôle du deuxième trimestre 2014, période choisie de manière aléatoire en dehors des périodes usuelles de congé et de moindre activité, et que l'examen minutieux des feuilles de route a montré que le véhicule n'avait été exploité que 46 jours sur les trois mois en cause; qu'elle relève que lors de son audition, le gérant a reconnu qu'il savait qu'il était censé mettre le véhicule à disposition environ 60 jours par trimestre et a invoqué des difficultés dans sa vie privée, et qu'il a expliqué les « blancs » constatés dans son emploi du temps en disant qu'il devait parfois attendre longuement pour obtenir une course, surtout qu'il ne travaillait pas avec une centrale radio; que, selon elle, ces éléments n'énervent pas le constat selon lequel le véhicule n'a été mis à disposition du public que 46 jours au cours d'un trimestre, et que même ces jours d'activité n'étaient pas des journées complètes;

que, par ailleurs, elle affirme que les questions de santé invoquées, outre qu'elles n'étaient pas dûment justifiées mais simplement alléguées, ne constituent pas un motif économique ou social propre à l'entreprise, ne revêtent aucun caractère exceptionnel, et n'empêchaient pas que le véhicule soit exploité puisque la société pouvait faire appel à un autre chauffeur que son gérant, fût-ce à temps partiel ; qu'elle souligne que les pièces justifiant l'empêchement familial du gérant sont produites seulement à l'appui du recours, et se rapportent à une opération qui a eu lieu au mois de janvier 2014 et non durant le 2^{ème} trimestre; qu'elle estime donc avoir décidé sans erreur manifeste d'appréciation que l'élément invoqué ne constituait pas un motif économique ou social exceptionnel dûment justifié au sens des dispositions applicables;

Considérant qu'aux termes de l'article 7, § 3, de l'ordonnance précitée du 27 avril 1995 :

«Le renouvellement de l'autorisation peut être refusé pour tous ou certains des véhicules dans les cas suivants :

(...)

4° si le véhicule n'a pas été suffisamment mis à la disposition du public durant toute la période couverte par l'autorisation dont le renouvellement est demandé, sauf si l'exploitant peut faire valoir des motifs économiques ou sociaux exceptionnels dûment justifiés.» ;

que l'arrêté du 29 mars 2007 dispose comme suit :

«Art. 3. En raison de l'utilité publique des services de taxis, l'exploitant est tenu de mettre à la disposition du public l'ensemble des véhicules visés par l'acte d'autorisation.

(...)

Pour répondre au prescrit de l'article 7, § 4, 4° de l'ordonnance, les véhicules exploités doivent être mis à disposition du public au minimum durant un temps correspondant à l'engagement par l'exploitant d'au moins un chauffeur temps plein par véhicule exploité et effectivement mis au travail durant toute l'année, le contrôle s'effectuant par année civile.

(...)

Lorsque l'exploitant est lui-même chauffeur d'un véhicule exploité, ses prestations sont prises en compte à concurrence des heures qu'il consacre effectivement à la conduite du véhicule.» ;

que l'article 4 du même arrêté permet de suspendre l'autorisation d'exploiter pendant une période de trois mois, ouverte à l'exploitant pour apporter la preuve de l'engagement d'un chauffeur nécessaire pour rencontrer les conditions requises, sous peine de retrait de l'autorisation;

Considérant que l'acte attaqué constate que le véhicule de la requérante n'a été exploité que pendant 46 jours au cours du deuxième trimestre de l'année 2014; que, *prima facie*, ce grief ne résulte pas d'un contrôle effectué «par année civile» puisqu'il n'a pas été tenu compte du nombre de jours travaillés pendant le reste de l'année, alors même que le gérant indiquait dans son audition qu'en raison de difficultés personnelles, il avait travaillé moins que d'habitude au cours de cette période; que, dans cette mesure, le premier moyen est sérieux;

Considérant que l'acte attaqué repose sur des motifs de deux ordres, dont il précise que chacun pris séparément suffit à justifier le refus de renouvellement de l'autorisation, et est donc surabondant par rapport à l'autre; qu'il y a donc lieu d'examiner également le deuxième moyen, dirigé contre les autres motifs de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 7, § 4, 1°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, des articles 2 et 3 de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'article 21 de la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis et de l'article 19, 7°, de l'arrêté royal du 2 avril 1975 portant règlement de police relatif à l'exploitation des services de taxis, des principes de bonne administration et en particulier de proportionnalité et de l'excès de pouvoir, ainsi que de l'article 26, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2007 relatif à la bonne tenue des feuilles de route [lire : relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur];

qu'elle critique la référence que fait l'acte attaqué aux constats opérés par Sébastien DETOBEL pour en déduire l'existence d'infractions à la réglementation sur

les taxis, alors que ce dernier n'a pas la qualité requise pour constater des infractions, en l'absence de toute désignation à cette fin par le Gouvernement;

qu'elle dénonce également l'absence d'indication des motifs pour lesquels les explications données par son gérant ont été rejetées, alors qu'elles sont parfaitement crédibles ; qu'elle souligne avoir également donné des explications lors de chacune des interpellations ayant conduit aux procès-verbaux mentionnés par ailleurs, explications qui n'ont jamais été contredites;

qu'elle conteste encore que l'ensemble de ces constats puissent justifier à eux seuls la décision de non renouvellement de l'autorisation; qu'elle relève que la partie adverse avait la possibilité de lui accorder un renouvellement pour une durée inférieure à 7 ans, comme le mentionnait l'attestation lui délivrée le 10 juillet 2015; qu'elle soutient que la partie adverse devait motiver les raisons pour lesquelles le renouvellement sollicité a été refusé plutôt que d'être octroyé pour une durée limitée de deux ans; qu'elle considère que la décision attaquée est totalement disproportionnée au regard des infractions relevées, à supposer celles-ci établies;

Considérant que la partie adverse répond notamment en soulignant que la mention des procès-verbaux pour infractions à la réglementation relative aux feuilles de route n'est qu'un élément surabondant par rapport aux éléments relevés lors de l'instruction de la demande; qu'elle considère qu'il ne peut être soutenu que ce constat serait inexact et rappelle qu'il pouvait justifier, à lui seul, le non renouvellement de l'autorisation;

qu'elle estime que le Conseil d'État ne peut se substituer à elle pour apprécier s'il y avait lieu de délivrer une autorisation pour deux ans par exemple, au regard de l'intérêt public; qu'elle constate que les dispositions de l'ordonnance ne comportent aucune obligation de délivrer une autorisation pour une période limitée plutôt que de refuser le renouvellement; qu'elle relève que cette faculté d'accorder un renouvellement pour une durée inférieure à sept ans est dérogatoire, et subordonnée à l'existence de circonstances particulières qu'il ne lui appartenait pas d'invoquer d'office et qui, du reste, étaient inexistantes en l'espèce; qu'elle relève également que l'acte attaqué se fonde sur le fait que deux des hypothèses permettant le refus (la mise à disposition insuffisante et les infractions dans la tenue des feuilles de route) sont rencontrées;

qu'à l'audience, elle détaille la manière dont les feuilles de route ont été contrôlées et les problèmes qui ont été décelés dans leur présentation;

Considérant que, pour ce qui concerne les motifs faisant l'objet du deuxième moyen, l'acte attaqué repose sur les constats effectués durant l'instruction de la demande de renouvellement, en particulier par l'examen détaillé des feuilles de route; que cette tâche entre dans les missions générales d'une administration et que les agents qui l'accomplissent ne doivent pas être assermentés comme s'il s'agissait de dresser des procès-verbaux d'infraction;

Considérant que la motivation formelle de l'acte attaqué indique que la partie adverse a écarté les explications du gérant comme dénuées de crédibilité et qu'elle a tenu compte de procès-verbaux antérieurs, qui ne figurent pas au dossier mais dont l'existence n'est pas contestée; qu'elle poursuit en concluant à l'existence

d'infractions à l'arrêté du 29 mars 2007 et en décidant qu'il n'y a pas lieu de renouveler l'autorisation;

Considérant que l'article 7, § 3, de l'ordonnance précitée du 27 avril 1995 dispose :

« Le renouvellement de l'autorisation peut être refusé pour tous ou certains des véhicules dans les cas suivants :

1° si l'exploitant n'a pas respecté les dispositions de la présente ordonnance, des arrêtés pris en exécution de celle-ci ou des conditions de l'autorisation d'exploiter (...);»;

que cette disposition ne signifie pas que tout manquement justifie le refus de renouvellement, mais confère à l'administration un pouvoir d'appréciation dont elle doit user dans le respect du principe de proportionnalité, en tenant compte de leur gravité dans les circonstances concrètes; que l'ordonnance du 11 juillet 2002 a modifié la disposition citée en remplaçant les mots «est refusé» par les mots «peut être refusé»; que le législateur a donc rendu le refus de renouvellement facultatif et qu'il a par ailleurs prévu la possibilité d'un refus de renouvellement qui ne porterait que sur certains véhicules ou, en présence de circonstances particulières, la possibilité d'accorder une autorisation pour une durée inférieure à sept ans; qu'en l'espèce, l'affirmation énoncée dans l'acte attaqué, selon laquelle le constat d'infractions aux dispositions sur la tenue des feuilles de route suffirait à lui seul et en soi à motiver le refus de renouvellement, ne tient pas compte de la proportionnalité qui doit guider l'exercice du pouvoir d'appréciation existant sur ce point; qu'en réalité, comme le relève la partie adverse, la décision de refus tient compte de l'existence de deux griefs, mais comme il est dit à propos du premier moyen, le premier de ceux-ci n'a pas été légalement établi; que, dans cette mesure, le deuxième moyen est sérieux;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif sont réunies,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par Zafer ARSLAN.

Article 2.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 septembre 2015 [lire : 10 septembre 2015], refusant à la s.p.r.l. DERSIM le renouvellement de son autorisation d'exploiter un service de taxi.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le seize novembre deux mille quinze, par :

Mme D. DÉOM,	président de chambre f.f.,
Mme N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,	Le Président f.f.,
--------------	--------------------

N. ROBA

D. DÉOM