

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.328 du 18 décembre 2015

212.040/XV-2506

En cause : **1. l'Union professionnelle des exploitants de taxis et taxis-camionnettes (U.P.E.T.T.C.),**
2. BEN BRIK Nouredine,
ayant tous deux élu domicile chez
Me J. SAUTOIS, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 mars 2014 par l'Union professionnelle des Exploitants de Taxis et Taxis-Camionnettes (U.P.E.T.T.C.) et Nouredine Ben Brik, en ce qu'elle tend à l'annulation de «l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 décembre 2013 désignant les membres du Comité consultatif régional des taxis et des voitures de location avec chauffeur pour la Région de Bruxelles-Capitale, publié au *Moniteur belge* le 27 janvier 2014, en tant que le Gouvernement s'est abstenu de désigner le suppléant de Monsieur Abdoulaziz HAMZI comme délégué de l'U.P.E.T.T.C., à savoir Monsieur Nouredine BEN BRIK», abstention dont les motifs «ont été notifiés au conseil des parties requérantes par [la] ministre bruxelloise en charge des Transports, par courrier du vendredi 28 février 2014, reçu le lundi 3 mars 2014»;

Vu l'arrêt n° 227.599 du 2 juin 2014 rejetant la demande de suspension et réservant les dépens;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par les parties requérantes le 8 juillet 2014;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 27 avril 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 19 mai 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me St. SIRJACOBS, *loco* Me J. SAUTOIS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. D. DELVAX, auditeur;

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 du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 227.599 du 2 juin 2014;

Considérant que le 10 mars 2015, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 décembre 2013 désignant les membres du Comité consultatif régional des taxis et des voitures de location avec chauffeur pour la Région de Bruxelles-Capitale; que cet arrêté est rédigé 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 chauffeurs, modifiée par les ordonnances des 11 juillet 2002, 20 juillet 2006, 21 décembre 2012, 21 novembre 2013, 19 décembre 2013 et 8 mai 2014, l'article 34;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 1995 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du Comité consultatif régional des taxis et des voitures de location avec chauffeur pour la Région de Bruxelles-Capitale, modifié par l'arrêté du 1^{er} septembre 2011;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 décembre 2013 désignant les membres du Comité consultatif régional des taxis et des voitures de location avec chauffeur pour la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que l'A.S.B.L. "Union professionnelle des Exploitants de Taxis et Taxis Camionnettes" (en abrégé UPETTC) a introduit auprès du Conseil d'État un recours en annulation dirigé à l'encontre de cet arrêté au motif notamment que la motivation de celui-ci ne préciserait pas les motifs pour lesquels l'article 1^{er}, 9° de cet arrêté ne désigne qu'un membre effectif représentant cette A.S.B.L. au sein du Comité consultatif régional des taxis et des voitures de location avec chauffeur pour la Région de Bruxelles-Capitale (en la personne de Monsieur HAMZI) et ne désignerait pas une personne (Monsieur BEN BRIK) pourtant présentée par cette A.S.B.L. comme candidate membre suppléant aux fins de la représenter au sein de ce Comité consultatif;

Considérant que les motifs des deux éléments précités n'ont effectivement pas été formellement reproduits dans la motivation de l'arrêté précité du 19 décembre 2013 désignant les membres du Comité consultatif régional des taxis et des voitures de location avec chauffeur pour la Région de Bruxelles-Capitale; qu'il y a dès lors lieu de pallier cette lacune dans la motivation de cet arrêté;

Sur la proposition du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de la Mobilité et des Travaux publics,

Après délibération,

Arrête :

Article 1^{er}. Dans la motivation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 décembre 2013 désignant les membres du Comité consultatif régional des taxis et des voitures de location avec chauffeur pour la Région de Bruxelles-Capitale, il est ajouté un quatrième considérant libellé comme suit :

"Considérant que l'A.S.B.L. Union professionnelle des Exploitants de Taxis et Taxis Camionnettes (en abrégé UPETTC) n'a présenté qu'un seul candidat destiné à siéger en qualité de membre suppléant au sein du Comité consultatif et n'a pas présenté d'autre candidat à cette fin lorsqu'il lui a été fait savoir que le seul candidat présenté ne pouvait être nommé en raison de son comportement antérieur au sein du Comité consultatif lorsqu'il en était membre en application de l'arrêté du 10 novembre 2011 désignant les membres du Comité consultatif pour une durée de deux ans; que de ce fait, il ne peut être désigné qu'un seul membre effectif destiné à représenter cette A.S.B.L. au sein du Comité consultatif mais pas de membre suppléant;"

Art. 2 Le présent arrêté entre en vigueur le 10 novembre 2013.

[...]»;

Considérant que, comme le demandent les requérants, le recours doit être étendu à l'arrêté du 10 mars 2015;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 1995 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du Comité consultatif régional des taxis et des voitures de location avec chauffeur pour la Région de Bruxelles-Capitale et particulièrement de ses articles 4, 8, 10 et 18, des principes généraux de bonne administration, particulièrement les principes d'impartialité et de proportionnalité, du principe exprimé par l'adage *non bis in idem*, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que de l'illégalité des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'ils soutiennent que la première requérante a été privée, en raison du comportement du second requérant, du bénéfice d'un membre suppléant au sein du Comité consultatif, à la différence des autres organisations représentées en son sein, que ce motif n'a été fourni qu'*a posteriori* et n'est pas prévu par l'arrêté du 16 novembre 1995, que l'acte attaqué est un acte collectif, soumis à l'obligation de motivation formelle visée par la loi du 29 juillet 1991 et qu'en tout état de cause, il ne pourrait être arbitraire; qu'ils font valoir que le membre suppléant proposé par la première requérante n'est visé par aucune cause d'exclusion prévue par la réglementation et que c'est en violation du principe d'égalité que la partie adverse a refusé de le désigner, d'autant que le Comité consultatif peut siéger sans condition de quorum de présence; qu'ils ajoutent que le requérant a déjà été sanctionné par un arrêté du 11 juillet 2013 en raison de son comportement et que l'acte attaqué viole donc le principe *non bis in idem*;

Considérant que la partie adverse répond qu'en vertu de l'article 4 de l'arrêté du 16 novembre 1995, les membres du Comité consultatif sont nommés par le Gouvernement sur la proposition du ministre qui a les taxis dans ses compétences, qu'il n'existe aucune obligation dans le chef de ce ministre de proposer au Gouvernement la désignation d'une personne initialement présentée par une association professionnelle et qu'une association professionnelle ne peut imposer au ministre de nommer une personne déterminée; qu'elle expose que le ministre a sollicité la présentation d'un autre candidat en qualité de membre suppléant, que c'est en raison de l'absence de suite donnée à cette invitation que la première requérante n'a pu obtenir un membre suppléant et que ce n'est donc pas la sanction infligée le 11 juillet 2013 au second requérant qui a justifié l'absence de désignation d'un membre suppléant; qu'elle estime que les requérants confondent l'acte attaqué et l'invitation à présenter un autre candidat, qui constitue une décision qui aurait dû être attaquée; qu'elle en conclut que c'est en raison d'une carence de la première requérante que celle-ci n'a pas de membre suppléant et que cela ne constitue pas une discrimination;

Considérant que les requérants répliquent que la partie adverse ne produit ni l'«acte attaqué», antérieur à l'acte attaqué, par lequel le ministre aurait demandé que soit présenté un autre candidat, ni la proposition faite au Gouvernement avant l'adoption de l'acte attaqué; que, selon eux, s'il a pu exister une invitation en ce sens faite par un membre du cabinet ministériel en marge d'une réunion ayant un autre objet, il n'y a eu aucun acte formel; qu'ils se prévalent de la solution de l'arrêt n° 201.659 du 8 mars 2010, rendu à propos d'un refus de renouveler une autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage, et qui a considéré qu'il incombait à l'autorité de vérifier si l'entreprise demanderesse respectait les conditions légales et réglementaires mais qu'elle ne pouvait pas exiger en outre de cette entreprise qu'elle

bénéficie d'une forme de «confiance» du ministre; qu'ils soutiennent que la même solution s'impose en l'espèce puisque le second requérant remplissait toutes les conditions de nomination au moment du dépôt de sa candidature, le fait qu'il s'agisse d'une désignation au sein du Comité consultatif étant indifférent à cet égard puisque que la représentation au sein du comité constitue un levier important pour la défense des intérêts du secteur des taxis dans la Région de Bruxelles-Capitale et qu'à l'instar d'une société de sécurité, la première requérante mérite de ne pas subir l'arbitraire de la partie adverse;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait état de l'arrêté du 10 mars 2015 et en déduit que les requérants n'ont plus intérêt au moyen en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants soutiennent que la motivation intégrée dans l'acte attaqué repose sur un élément de fait qui n'est démontré par aucune pièce du dossier, que la seule réalité à laquelle la partie adverse pourrait faire référence consisterait en une invitation lancée, de manière informelle, par un membre du cabinet du ministre au président actuel de l'association, en marge d'une réunion ayant un autre objet; que, selon eux, il n'y a eu aucune décision du ministre ou du Gouvernement; qu'ils ajoutent qu'il se déduit du courrier du 28 mars 2014 que le ministre a bien accepté de soumettre la candidature du second requérant au Gouvernement;

Considérant que l'article 34 de l'ordonnance du 27 avril 1995 dispose comme suit:

« Il est créé un comité consultatif régional.

Le comité est chargé de donner un avis au Gouvernement, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative, sur toute question relative aux taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur.

Le Gouvernement règle la composition, le fonctionnement et les attributions de ce comité»;

Considérant que l'article 2 de l'arrêté du 16 novembre 1995 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du Comité consultatif régional des taxis et des voitures de location avec chauffeur pour la Région de Bruxelles-Capitale énonce notamment ce qui suit:

« § 1^{er}. Le Comité consultatif est composé comme suit : [...]

6° un délégué par association représentative d'exploitants de services de taxis ou d'exploitants de services de location de voitures avec chauffeur; [...]

§ 3. Sont considérées comme représentatives des exploitants de services de taxis, les associations qui répondent aux conditions suivantes:

a) avoir pour objet social la défense des intérêts des exploitants de services de taxis;

b) compter au minimum 50 membres, titulaires d'une autorisation d'exploiter un service de taxis délivrée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

c) respecter les dispositions de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

[...]

§ 5. Le représentant d'une association représentative, visée au § 1^{er}, 6°, doit être titulaire d'une autorisation d'exploiter un service de taxis délivrée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.»;

que l'article 4 dudit arrêté énonce que «Les membres du Comité consultatif visés à l'article 2, ainsi que leurs suppléants, sont nommés par le Gouvernement sur proposition du Ministre qui a les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur dans ses attributions ou du Secrétaire d'État qui lui est adjoint.»;

que les articles 7, 8, 10 et 13 du même arrêté disposent comme suit:

« Art. 7. Les membres du Comité consultatif sont nommés pour un mandat d'une durée de deux ans renouvelable.

Art. 8. Les membres du Comité consultatif peuvent être révoqués par le Gouvernement en cas d'inconduite notoire portant préjudice à la dignité de leur fonction ou en cas de manquement grave dans l'exercice de leur charge.

Art. 10. Ne peuvent être nommés membres du Comité consultatif ceux qui ont fait l'objet d'une condamnation judiciaire coulée en force de chose jugée ou qui, dans les trois années précédant la nomination, ont fait l'objet d'une décision de suspension d'une autorisation d'exploiter un service de taxis ou un service de location de voitures avec chauffeur approuvée par le Gouvernement.

Art. 13. Le Comité consultatif prononce des avis d'initiative ou sur demande du Gouvernement ou du Ministre qui a les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur dans ses attributions ou du Secrétaire d'Etat qui lui est adjoint.

Le président du Comité consultatif reçoit les demandes d'avis et, assisté du secrétaire, présente les avis au Gouvernement au nom du Comité consultatif.

Art. 18. Le mandat de membre effectif ou de membre suppléant du Comité consultatif ne donne pas lieu à rémunération.»;

Considérant que la partie adverse ne produit aucune décision de laquelle il ressortirait que le ministre ayant les taxis dans ses compétences aurait refusé de présenter la candidature du second requérant comme membre suppléant et aurait demandé à la première requérante de présenter la candidature d'une autre personne; que l'arrêté du 19 décembre 2013 constitue le seul acte attaquant; que cet arrêté, qui constitue un acte collectif, doit comporter une motivation formelle en vertu de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991; qu'il n'expose pas le motif pour lequel le candidat suppléant n'a pas été désigné et que seul a été désigné le membre effectif; que les motifs avancés ultérieurement par la partie adverse ne peuvent pallier cette lacune; que, toutefois, l'acte attaqué a été modifié par l'arrêté du 10 mars 2015; qu'à la suite de cette modification, la motivation de l'arrêté attaqué expose les motifs pour lesquels le Gouvernement n'a pu désigner qu'un membre effectif pour représenter la requérante; que l'article 2 de l'arrêté du 10 mars 2015 porte que «Le présent arrêté entre en vigueur le 10 novembre 2013», soit à la même date que l'arrêté attaqué; que les requérants sont en défaut d'exposer en quoi ils conserveraient un intérêt au

moyen en tant qu'il dénonce l'absence de motivation formelle sur ce point; qu'à cet égard, le moyen est irrecevable;

Considérant que l'arrêté du 16 avril 1995 ne définit pas les conditions de nomination des membres du comité consultatif en qualité de représentants d'une association représentative, sauf pour prévoir qu'ils doivent être titulaires d'une autorisation d'exploiter un service de taxis (article 2, § 5) et qu'ils ne peuvent avoir fait l'objet d'une condamnation judiciaire coulée en force de chose jugée ou avoir, dans les trois années précédant la nomination, fait l'objet d'une décision de suspension d'une autorisation d'exploiter un service de taxis (article 10); qu'il ne résulte d'aucune disposition que ces conditions constituent des conditions suffisantes pour être nommé en qualité de membre du Comité consultatif et que l'autorité serait tenue de désigner le candidat présenté par l'association représentative lorsque celui-ci satisfait à ces conditions; que l'autorité est compétente pour apprécier, sur la base d'autres motifs, si la personne qui les remplit peut ou non être nommée;

Considérant qu'en l'espèce, à retenir les explications contenues dans le courrier du 28 février 2014, c'est en raison du comportement antérieur du second requérant au sein du Comité consultatif que la partie adverse a estimé ne pas pouvoir le désigner en tant que membre suppléant de celui-ci; que ni l'exactitude ni la pertinence de ce motif ne sont contestées; que l'acte attaqué ne concerne pas l'exercice d'une profession mais la participation à un organe consultatif, dont le second requérant a été membre; que la partie adverse a pu raisonnablement estimer devoir éviter que le second requérant puisse à nouveau perturber les travaux de ce Comité; qu'il s'agit d'un motif objectif et pertinent qui justifie que la première requérante soit traitée différemment des autres associations représentatives des exploitants de services de taxis; que cette différence de traitement ne constitue pas une discrimination prohibée par l'article 10 de la Constitution;

Considérant que l'acte attaqué ne s'analyse pas comme une sanction contre le second requérant; qu'il constitue une mesure d'organisation administrative, destinée à assurer le bon fonctionnement du comité consultatif; que le principe *non bis in idem* n'est pas violé;

Considérant que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée; qu'au surplus, il n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un second moyen de la violation du principe *audi alteram partem* et de l'excès de pouvoir; qu'ils indiquent que l'acte attaqué prive le second requérant du droit de siéger au Comité consultatif, sans qu'ils aient été préalablement entendus, alors que le principe visé au moyen imposait à

l'autorité de donner à l'administré, préalablement à la prise d'une décision justifiée par son comportement, l'occasion de faire valoir son point de vue, que ce soit par écrit ou lors d'une audition, de lui donner accès au dossier rassemblant toutes les pièces sur lesquelles elle compte se fonder, et de lui laisser le temps raisonnable pour préparer son audition; que les requérants exposent que c'est sur interpellation de leur conseil que la partie adverse a expliqué les raisons justifiant que le second requérant ne soit pas nommé comme membre suppléant du Comité consultatif; qu'ils soutiennent que le second requérant aurait pu exposer qu'il dispose d'une grande expérience, que la première requérante compte donc sur lui pour assurer la défense de ses intérêts, que les griefs ne sont plus d'actualité puisqu'une sanction a été prononcée et a cessé de produire ses effets et qu'à partir du 11 octobre 2013, il a récupéré sa vocation à siéger au sein du Comité consultatif de sorte que la partie adverse aurait peut-être renoncé à adopter l'acte attaqué;

qu'en réplique, ils soutiennent que, dès lors qu'il est établi que c'est le comportement du second requérant qui est à la base de l'acte attaqué, il s'imposait de l'entendre avant de l'adopter, d'autant qu'il a siégé comme membre du Comité consultatif pendant 12 ans jusqu'alors;

Considérant que la règle jurisprudentielle désignée par l'adage *audi alteram partem* impose d'entendre un administré avant de prendre à son égard une mesure grave consistant en la privation d'un droit ou d'un avantage dont il jouissait régulièrement, mais non avant de lui refuser un avantage dont il ne bénéficiait pas précédemment; que l'acte attaqué, qui refuse de désigner le second requérant en qualité de membre suppléant dudit Comité, ne peut être analysé comme un refus de renouvellement du mandat dont il était titulaire, aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoyant un tel mécanisme de renouvellement; qu'une telle mesure ne peut davantage, étant donné la nature de la fonction à remplir et l'absence de publicité donnée à ses motifs, être considérée comme une mesure grave à égard du second requérant ou à l'égard de la première requérante, à qui rien n'interdisait de proposer la désignation d'un autre membre suppléant; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'accorder une indemnité de procédure à aux parties requérantes, dès lors qu'aux termes de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, celle-ci ne peut être octroyée qu'à la partie ayant obtenu gain de cause,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 400 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-huit décembre deux mille quinze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY