

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 87.378 du 18 mai 2000

A.89.200/XIII-1506

En cause : **VAN LINTHOUT** William,
ayant élu domicile chez
Mes Henry MACKELBERT
et Philippe LEVERT, avocats,
avenue Clémentine 3
1190 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 PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 26 janvier 2000 par William VAN LINTHOUT, tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 octobre 1999 refusant le renouvellement de l'autorisation d'exploiter un service de taxis portant sur les plaquettes n^{os} 1397 et 2073, venue à échéance le 31 mai 1999;

Vu la demande de mesures provisoires introduite le même jour par le même requérant visant à imposer à la

partie adverse le renouvellement provisoire de l'autorisation d'exploiter jusqu'au prononcé de l'arrêt d'annulation;

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation de l'acte précité;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 5 avril 2000 fixant l'affaire à l'audience du 4 mai 2000 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Mes Ph. LEVERT et I. GERKENS, avocats, comparaissant pour le requérant et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DEROUAUX, premier auditeur chef de section;

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 demande de suspension se présentent comme suit :

1. Le requérant a exploité un service de taxis avec cinq véhicules, couvert par deux autorisations

distinctes. La première, venue à échéance le 30 juin 1996, portait sur trois véhicules identifiés par les plaquettes n^{os} 1315, 1394 et 1410. La seconde, venue à échéance le 31 mai 1999, portait sur deux véhicules identifiés par les plaquettes n^{os} 1397 et 2073.

2. Le 27 février 1997, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, constatant que l'exploitant n'avait pas apporté la preuve de l'apurement de ses cotisations sociales pour travailleurs indépendants, refuse, par arrêté, le renouvellement de cette autorisation pour la nouvelle durée légale de cinq ans mais octroie, conformément à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, un renouvellement de l'autorisation pour une durée de dix-huit mois expirant le 31 décembre 1997. Le 12 février 1998, par arrêté, le Gouvernement régional ne renouvelle pas l'autorisation. Le requérant n'a introduit aucun recours contre cette décision.

3. Le 22 novembre 1998, le requérant introduit une demande de renouvellement de l'autorisation d'exploiter un service de taxis portant sur les plaquettes d'identification n^{os} 1397 et 2073, venant à échéance le 31 mai 1999. Il ne joint aucun document à ladite demande.

4. Par courriers recommandés des 5 janvier 1999 et 30 avril 1999, l'administration de l'équipement et des déplacements indique au requérant les pièces nécessaires pour compléter son dossier. Malgré les pièces fournies par le requérant, il est apparu que la situation de celui-ci était problématique en ce qui concerne le paiement à sa caisse d'assurances sociales pour indépendants des cotisations relatives aux années 1993 à 1997.

5. Le 19 mai 1999, le requérant est entendu. Il dépose une attestation de la direction régionale des

contributions directes de Bruxelles II du 18 mai 1999 dont il résulte ce qui suit :

" Monsieur VAN LINTHOUT William a introduit un recours en appel le 16.01.1998 à l'encontre de la décision directoriale du 09.12.1997 relative aux impositions des exercices 1992 - article de rôle 749392991, 1993 - articles 750100907 et 752110749, 1994 - articles 749305647 et 751948025.

L'affaire étant toujours pendante devant la Cour d'appel, il est encore impossible de fixer les chiffres définitivement imposables et de les communiquer à l'INASTI".

Le procès-verbal d'audition indique qu'à défaut d'avoir présenté l'attestation de la caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants prouvant que le requérant était en ordre de cotisations, sa demande de "renouvellement de l'autorisation d'exploiter un service de taxis portant sur deux véhicules (plaquettes n^{os} 1397 et 2073) sera présentée au Gouvernement avec avis défavorable".

6. Le 27 mai 1999, le conseil du requérant adresse à la partie adverse un courrier dans lequel il développe, quant au non-paiement des cotisations sociales d'indépendant, les arguments suivants :

" Pour ce qui concerne (...) l'attestation de paiement des cotisations sociales d'indépendants, la situation est la suivante : déjà dans le passé, Monsieur VAN LINTHOUT avait fait l'objet d'une imposition d'office contre laquelle il avait dirigé un recours auprès du directeur de l'administration des contributions directes. Ce recours a été accueilli après de longs mois. Il s'en est suivi que le problème des cotisations sociales avait pu être immédiatement réglé.

Cette situation s'est à nouveau présentée à propos de la vérification de ses déclarations à l'impôt des personnes physiques pour les exercices 1992 à 1994. A la suite d'erreurs manifestes (un nombre de taxis ne lui ayant jamais appartenu ayant été considérés comme exploités par lui), il lui a été notifié un avertissement-extrait de rôle à l'impôt des personnes physiques indiquant un chiffre de revenus qu'il n'a jamais atteint.

Monsieur W. VAN LINTHOUT a introduit une réclamation auprès du directeur des contributions directes. Alors que celle-ci n'a fait l'objet d'aucune instruction, elle a été purement et simplement rejetée. Mon client a alors introduit un recours auprès de la Cour d'appel de Bruxelles à l'intervention d'un de mes confrères, spécialisé en matière fiscale. Le recours est toujours actuellement pendant ainsi qu'il résulte du certificat ci-annexé.

A cause de cette situation, le calcul des cotisations de sécurité sociale d'indépendants n'a toujours pas pu être effectué.

Il résulte de cette situation que Monsieur VAN LINTHOUT se trouve dans l'impossibilité de prouver qu'il a payé les cotisations de sécurité sociale d'indépendants".

7. La partie adverse délivre successivement cinq autorisations provisoires au requérant, couvrant la période du 1^{er} juin 1999 au 31 octobre 1999, pendant la période d'examen de la demande de renouvellement de l'autorisation par l'administration régionale des taxis.

8. Le 28 mai 1999, la partie adverse adresse un courrier à la caisse d'assurances sociales PARTENA afin d'obtenir un complément d'information. Le 30 juin 1999, celle-ci fournit les informations suivantes :

" Faisant suite à votre demande nous vous confirmons qu'il ne nous est pas possible d'établir l'attestation demandée; Monsieur VAN LINTHOUT n'étant pas en règle de cotisations et majorations du 4^e trimestre 1986 au 4^e trimestre 1989 et du 4^e trimestre 1993 au 4^e trimestre 1997. L'ensemble de sa dette s'élève à 1.538.209 F (non compris les frais et intérêts judiciaires).

En ce qui concerne le litige opposant Monsieur VAN LINTHOUT aux contributions, il ne nous est pas possible d'établir les cotisations concernées sur base de l'incontestablement; celui-ci n'étant pas connu par notre affilié".

9. Le 6 juillet 1999, la partie adverse rappelle au nouveau conseil du requérant les éléments suivants :

" Pour éviter toute confusion, nous vous prions de noter que les éléments nécessaires à l'enquête administrative sont les suivants :

- ONSS : les comptes individuels par chauffeurs (nominatifs) pour les quatre trimestres de 1998 et le premier trimestre 1999;
- INASTI : la preuve que Monsieur VAN LINTHOUT est en règle de cotisations jusqu'au premier trimestre 1999".

10. Le 12 octobre 1999, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prend l'acte attaqué, assorti d'une motivation formelle, indiquant les motifs de droit, les éléments de fait, le rappel des infirmations recueillies et la justification suivante :

" Considérant que même en admettant le bien-fondé des justifications de M. VAN LINTHOUT en ce qui concerne les exercices 1992 à 1994, il n'en reste pas moins incontestable que celui-ci n'a pas payé les cotisations se rapportant à de nombreuses années qui ne sont pas concernées par le litige précité;

Considérant que l'article 7, § 2 de l'ordonnance prévoit : «le renouvellement de l'autorisation est refusé :

6° si l'exploitant n'a pas respecté la législation sociale et la législation comptable durant la période de validité de son autorisation»;

Considérant que Monsieur VAN LINTHOUT reste en défaut d'établir qu'il est en règle de cotisations en matière d'assurances sociales pour travailleurs indépendants";

11. L'acte est notifié au requérant par pli ordinaire et par pli recommandé reçu le 9 décembre 1999;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 7 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, du principe général de droit de bonne administration, du respect des droits de la défense et du principe du caractère contradictoire de la procédure et de l'excès de pouvoir; qu'il fait grief à la partie adverse de lui avoir refusé le renouvellement de l'autorisation d'exploiter un service de taxis sans

l'avoir entendu, spécialement "sur les résultats d'une enquête effectuée en mai 1999 sur le respect de ses obligations par le requérant auprès de sa caisse d'assurances sociales"; qu'il soutient que la mesure est grave et devait s'accompagner des garanties procédurales dans le respect du droit de la défense; qu'il conclut que la partie adverse n'a pas pu raisonnablement estimer, sans entendre ses moyens, qu'il restait en défaut d'établir qu'il était en règle de cotisations en matière d'assurances sociales pour travailleurs indépendants au cours de la période de validité de son autorisation;

Considérant que la partie adverse rappelle qu'il s'agit, en l'espèce, d'une procédure de renouvellement au cours de laquelle l'autorité doit recueillir des informations et non d'une procédure de retrait visée à l'article 12 de l'ordonnance du 27 avril 1995, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'invoquer les droits de la défense; qu'elle détaille toutes les démarches entreprises afin que le requérant fournisse la preuve qu'il était en ordre de cotisations sociales et de toutes les occasions qu'il a eues de faire valoir ses moyens; qu'elle conclut que rien ne l'obligeait d'entendre à nouveau le requérant avant de prendre l'acte attaqué sur le constat qu'il n'est pas en règle de cotisations sociales pour travailleurs indépendants et sur la circonstance que les explications fournies par lui sur ce point dans le cadre de la procédure n'ont pas résisté à l'examen des vérifications;

Considérant que la réponse fournie par la caisse d'assurances sociales PARTENA, par lettre du 30 juin 1999, confirme le contenu de l'attestation délivrée le 18 février 1999, produite par le requérant, dont il résultait que celui-ci n'était pas en règle de cotisations pour la période 1993-1997; que le requérant a été entendu à ce sujet le 18 mars 1999, de sorte qu'il ne s'imposait pas de l'entendre une nouvelle fois sur la question du paiement des cotisations sociales d'indépendant;

Considérant qu'il ne s'agit pas d'une mesure grave prise en raison du comportement du requérant mais d'un refus de renouvellement fondé sur le fait que celui-ci n'a pas fourni la preuve qu'il était en ordre de cotisations sociales d'indépendant, en dépit des rappels et initiatives de la partie adverse; que cette dernière a mis tout en oeuvre pour compléter le dossier du requérant; qu'il n'apparaît pas que la partie adverse se serait livrée à une enquête occulte menée au détriment du requérant; que le premier moyen manque de sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen "de la violation de l'article 7 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, de la violation des articles 1^{er} et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de proportionnalité et à tout le moins de l'erreur, de l'inexactitude, de l'insuffisance des motifs de l'acte attaqué et de l'excès de pouvoir"; qu'il reproche à l'acte attaqué, d'une part, de s'être fondé sur le non-paiement des cotisations sociales du 4^e trimestre 1986 au 4^e trimestre 1989, faisant valoir que la partie adverse ne pouvait vérifier le paiement régulier des cotisations que durant la période de validité de l'autorisation à renouveler, à savoir du 1^{er} juin 1989 au 31 mai 1999, et, d'autre part, de ne prendre en considération le litige l'opposant au Ministère des Finances que pour les années 1992 à 1994, soutenant qu'il résulterait clairement des documents déposés par lui dans le cadre de la constitution de son dossier et de l'attestation de la caisse d'assurances sociales du 30 juin 1999 que cette dernière était dans l'impossibilité d'établir précisément les montants incontestablement dûs par lui au titre des cotisations sociales d'indépendant; qu'il considère que la partie adverse l'aurait sanctionné de manière manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif d'utilité

publique d'un service de taxis et sans motivation adéquate;

Considérant que la partie adverse fait valoir que le non-respect de la législation sociale pour indépendants ne doit pas s'étendre sur toute la période de validité de l'autorisation à renouveler, que la circonstance de ne pas avoir régularisé sa situation pour des exercices antérieurs constitue une forme de non-respect de la législation sociale se situant durant la période de validité de l'autorisation; qu'elle affirme, en ce qui concerne la prise en compte du contentieux fiscal, que l'acte attaqué fait apparaître clairement dans quelle mesure exacte il a été tenu compte de la situation du requérant;

Considérant, quant au non-paiement des cotisations sociales du 4^e trimestre 1986 au 4^e trimestre 1989, que la partie adverse, habilitée à tenir compte des manquements à partir du 1^{er} juin 1989, pouvait se fonder sur le non-paiement des cotisations pour les 2^e, 3^e et 4^e trimestres 1989; que la motivation de l'acte attaqué ne se limite pas à faire référence à la seule période du 4^e trimestre 1986 au 4^e trimestre 1989 mais aussi à la période du 4^e trimestre 1993 au 4^e trimestre 1997; que la partie adverse avait demandé la preuve de paiement des cotisations jusqu'au premier trimestre 1999;

Considérant, quant à l'impact du contentieux fiscal, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier de demande de renouvellement que le litige fiscal se serait étendu à d'autres années que les exercices fiscaux 1992, 1993 et 1994, conditionnant le calcul des cotisations sociales pour 1994, 1995 et 1996; que la partie adverse a tenu compte du litige fiscal pour le non-paiement des cotisations d'indépendant pour la période correspondante, de sorte que cette justification ne pouvait pas expliquer le non-paiement des cotisations pour le 4^e trimestre 1993

et les quatre trimestres 1997; qu'en conséquence, le deuxième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 37, 39 et 159 de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles modifiée par les lois spéciales du 8 août 1988 et 16 juillet 1993, de l'article 7 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 précitée, des articles 1^{er} et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs; qu'il soutient, en une première branche, qu'en refusant le renouvellement de l'autorisation d'exploiter un service de taxis au motif que le demandeur n'est pas en règle de paiement des cotisations sociales de travailleur indépendant, la partie adverse aurait empiété sur les compétences que la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 confère à l'autorité fédérale concernant le droit au travail et la sécurité sociale et qu'il en résulte que l'arrêté attaqué repose sur une motivation inadéquate et non fondée en droit; qu'il affirme, en une seconde branche, qu'en exigeant la preuve que le demandeur d'autorisation est en règle de cotisation comme indépendant, la partie adverse excède le prescrit de l'article 7, § 2, 6°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 précitée, soutenant que cette disposition n'autorise le contrôle que des seules cotisations patronales versées à l'Office national de sécurité sociale pour les chauffeurs de taxis salariés et non le contrôle du paiement des cotisations sociales d'indépendant;

Considérant que la partie adverse refute la première branche comme suit :

" (...) l'article 7 de l'ordonnance du 27 avril 1995 ne contient aucune règle relative à l'organisation de la sécurité sociale mais uniquement des règles relatives au renouvellement des autorisations d'exploiter un service de taxis, limitées au seul contrôle du respect

par les exploitants des règles établies au niveau fédéral en matière de sécurité sociale notamment.

Ce faisant, le législateur régional n'a en rien empiété sur les compétences du législateur fédéral ni porté atteinte à la répartition des compétences telle qu'établie par les dispositions visées au moyen ni même exercé sa compétence d'une manière telle qu'il serait impraticable pour l'Etat fédéral d'exercer sa compétence ou de conduire une politique efficace dans la matière de sécurité sociale".

qu'elle fait observer, quant à la seconde branche, que la lecture étriquée de cette disposition par le requérant, établissant une distinction entre les cotisations patronales et les cotisations d'indépendant, ne trouve appui ni dans le texte ni dans les travaux préparatoires;

Considérant que l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, 6^o, de l'ordonnance du 27 avril 1995 dispose que le renouvellement de l'autorisation est refusé pour tous ou certains véhicules "si l'exploitant n'a pas respecté la législation sociale et la législation comptable durant la période de validité de son autorisation"; que, pour un exploitant indépendant d'un service de taxis, le respect de la législation sociale commence par le paiement de ses cotisations sociales d'indépendant et englobe ensuite, éventuellement mais pas nécessairement, le paiement des cotisations sociales pour les travailleurs salariés; que la distinction très artificielle proposée par le requérant semble dépourvue de tout fondement;

Considérant que le requérant sollicite qu'une question préjudicielle, libellée comme suit, soit posée à la Cour d'arbitrage "s'il échet" :

" L'article 7, § 2, 6^o, de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, dans la mesure où il impose le respect de la législation fédérale sociale en tant que condition du renouvellement de l'autorisation d'exploiter un service de taxis, viole-t-il les articles 37, 39 et 159 de la Constitution et l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 5, 12^o, de la loi spéciale de réformes institu-

tionnelles du 8 août 1980, tel que modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993, en ce qu'il excède la compétence du législateur bruxellois, uniquement compétent pour fixer des règles régissant les services de taxis, sur base de l'article 6, § 1^{er}, X, 8^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel que modifié par l'article 2, § 10, de la loi spéciale du 16 juillet 1993, d'imposer le respect de la législation fédérale sociale en tant que condition du renouvellement de l'autorisation d'exploiter un service de taxis ?";

Considérant que l'article 26, § 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage dispose comme suit :

" § 1^{er}. La Cour d'arbitrage statue, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur les questions relatives à :

1^o la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis de la Constitution, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions";

Considérant qu'il ressort de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur qu'elle ne réglemente en rien la matière de la législation sociale et n'établit aucune obligation de respect de cette législation; qu'elle se borne, dans une matière qui est de sa compétence, à savoir la réglementation des services de taxis, à subordonner l'octroi d'une autorisation à certaines conditions, notamment que le demandeur soit en règle de cotisations sociales, sans pour autant réglementer de quelque façon celles-ci; que la question préjudicielle suggérée ne concerne pas en réalité une éventuelle violation par l'ordonnance "des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions" mais seulement une question d'opportunité de la condition fixée par l'ordonnance; que, dès lors, il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle; que le troisième moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué n'est pas remplie; que les demandes de suspension et de mesures provisoires ne peuvent être accueillies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les demandes de suspension et de mesures provisoires sont rejetées.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le dix-huit mai deux mille par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
SCOHY,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

G. SCOHY.

M. HANOTIAU.