

Audience publique du 27 avril 2020

Requête en institution d'une mesure provisoire
introduite par
Monsieur ..., ...,
contre une décision du ministre de la Mobilité et des Travaux publics, département de la
mobilité et des transports,
en matière de licence de taxis

ORDONNANCE

Vu la requête inscrite sous le numéro 44374 du rôle et déposée le 20 avril 2020 au greffe du tribunal administratif par Maître Yves ALTWIES, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., exploitant de licences de taxis, demeurant à ..., tendant à voir ordonner une mesure provisoire, à savoir l'instauration d'un sursis à exécution sinon d'une mesure de sauvegarde par rapport à une décision du ministre de la Mobilité et des Travaux publics, département de la mobilité et des transports, du 29 janvier 2020 ayant procédé au retrait définitif avec effet immédiat de toutes les licences d'exploitations de taxis lui conférées, un recours en réformation, sinon annulation dirigé contre la décision ministérielle, inscrit sous le numéro 44373, introduit le même jour, étant pendant devant le tribunal administratif ;

Vu les articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision attaquée au fond ;

Maître Ana Isabel ALEXANDRE, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, entendue en ses plaidoiries à l'audience publique de ce jour.

Il résulte du dossier administratif que le ministère de la Mobilité et des Travaux publics, département de la mobilité et des transports, se vit informer en date du 12 décembre 2019 du fait que Monsieur ..., titulaire de licences d'exploitation de taxis, louerait un taxi, couvert par une telle licence, à la société ... que ce taxi serait conduit par Monsieur ..., chauffeur de la société

Par convocation sous pli recommandé du 20 décembre 2019, Monsieur ... fut invité à se présenter ensemble avec son épouse, Madame ..., le 17 janvier 2020 devant la Commission des taxis telle que prévue à l'article 19 (2) de la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis.

Suite à l'audition de Monsieur ..., le 17 janvier 2020, la Commission des taxis dressa le procès-verbal des déclarations de l'intéressé.

Le même jour, la Commission des taxis émit un avis dans lequel elle proposa, à l'unanimité, au ministre de procéder au retrait administratif des licences d'exploitations de taxis. Ledit avis est motivé comme suit :

« Vu l'article 5 paragraphe 1er et 19 de la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis ;

Vu l'article 15 du règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 fixant les modalités d'application de la législation portant organisation des services de taxis ;

Considérant que le service des taxis a accusé réception d'une dénonciation par rapport à une sous-location éventuelle d'une ou de plusieurs de vos licences.

Considérant que Monsieur ..., après convocation, s'est présenté devant la Commission des taxis ;

Considérant que Monsieur ... a été entendu lors de la Commission des taxis du 17 janvier 2020 dans ses explications et a déclaré ce qui suit :

„Mir kruten een Bréif vum Heir ... dat mir d 'Lizenzen lievenslaange kennen halen. Den Collectif Vertrag ass zweschen 32 an 36%.

D'Krankenkeess huet nie mat Prozenter geschafft.

Dat huet 30 Joer émmen gudde geklappt.

Meng Autorisatioun d'établissement waach ofgelaf well ech d'Invaliden Rent krut An wann ech eng änner TVA Nummer froen ginn ännert sech eppes fir mech ?. »

Madame ... déclare ce qui suit :

« Ech hunn och den Certificat d'affiliation mat bruecht.

Den Här ... schafft hallef bei eis. Den Här ... schafft bei eis wann hien fir sech net schafft. Mat den Prozenter weess ech net. Ech maachen keng Comptabilitéit.

Ech hunn een Bréif vun dem Här ... krut dot ech Lizenzen hunn.

Meiin Mann huet Invaliden Rent dofir hunn ech elo d 'Lizenzen.

Ech hunn eng nei Autorisation d'établissement op mengem Numm.

Hatt ech alles gewoost dann hätt ech alles geännert.

Main Fils krut keen Salaire well hien krank waach, et ass d'CNS déi zeréck bezuelt. Mir haten nie Problemer."

Monsieur ... interrompt Madame ... afin de clarifier qu'à aucun moment, ni lui, ni un autre membre du service n'auraient fait des allusions concernant la possibilité de travailler ainsi. Il rappelle que lors des entrevues en 2016 concernant la reprise des licences pendant la phase transitoire après l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis il leur a été expliqué à plusieurs reprises que seul M. ..., en tant que titulaire des "anciennes" licences pourrait transférer ces licences et en assurer leur gestion journalière, vu qu'il s'agit d'une licence en nom personnel.

Madame ... continue :

"Mir hunn Chaufferen déi wëllen d 'Suen an d 'Hand kréien, eng kéier wëlle si d 'Suen op den Compte.

Ech muss déi esou bezuelen.

Mir hunn een Auto. Den Här ... fiert owes mat sengem Auto an heinsdo mat eisem Auto. D 'Chaufferen ginn fixe bezuelt.

Den Här ... erkläert dat et een Collectif Veretrag gett an deen muss respektéiert ginn.

Wann dat net richteg ass dans mussen mir dat änneren.

Den Här ... huet ëmmer alles erkläert, den Här ... huet ëmmer gesot dat een eng Reprise d'activité sold maachen.

Mir hat een Comptable, dat waach een Kollege an deen ass fort. An elo hunn mir keen Vertrauen méi an elo maachen mir dot selwer. Mir wëllen elo dat eisen Fils soll alles op sech huelen. Main Mann huet dat 30 Joer gemaacht. Main Fils wäert op d 'Prozenter bezuelen.

Am End vum Joer kréien ech ëmmer een Ziedel ech weess net wei dat heescht.

Een Décompte ech bezuelen ëmmer ...€ déi ech muss ëmmer zeréck bezuelen.

Ech sinn schockéiert wann ech den Décompte kréien.

Main Mann an ech mir wëllen eis zeréck zeien.

M. ... erkläert dat wann mir d 'Dokumenter gesinn dann gesinn mir dat do keng Transparenz ass och beim bezuelen vum Salaire. Do ass een Doute an der Loft. Mir kruten net all Dokumenter déi mir gefrot hunn.

Mme ... erkläert dat sie séit 30 Joer esou schaffen.

D 'Chaufferen sinn bei eis gemellt an sie ginn ëmmer vum mir bezuelt an d 'Lizenzen lafen ob main Mann.

An wann mir alles em mellen ob mäin Mann bis mäin Fils Zeit kritt den Betrib ze iwwerhuelen.

Mäin Mann kann den Chaufferen alles erklären. »

Ech sinn ganz schockéiert, soss haten mir alles richteg gemellt.

Ob der Gemeng hunn mir all Stationementer ob mech em gemellt well hien d 'Invaliden Rent hat, dat hunn ech mam Affekot gemaacht.

Ech sinn erëm ob den Ministère komm fir mengem Mann seng Lizenzen em ze schreiwen.

Mengem Mann seng Autorisatioun d 'Établissement waach afgelaf. Den Här ... huet erkläert dat sie eng reprise d'activité sollt maachen.

Ech loossen keen Chauffeur schwaarz schaffen. Ech verspriechen iech dat ech d'Chaufferen ob der Krankekeess ob mengem Mann em mellen ginn op d 'Payementer.

Mäin Fils huet gesot dat hien een Comptable wäert huelen. D 'Chaufferen sinn bei mir gemellt ech bezuelen déi.

Kritt mäin Fils elo Problemer?

Considérant toutes les pièces présentes dans le dossier dont les faits reprochés à Monsieur 000 sont absolument clairs ;

La Commission des taxis composée de Monsieur ... et des Messieurs ... et ... proposent à l'unanimité le retrait définitif et avec effet immédiat des licences d'exploitations de taxis n° ... de la zone ..., licence de taxi n° ... de la zone ... et la licence de taxi n°

L'intéressé devra également remettre les licences d'exploitations de taxis, les plaques zones taxis, les carnets de métrologies et procéder à la mise hors circulation des taxis immatriculés ..., ... et ... auprès de la SNCA à Sandweiler dès réception de l'arrêté ministériel. Une copie de la mise hors circulation des taxis sont à remettre au service des taxis. (...) »

Par arrêté ministériel du 29 janvier 2020, le ministre de la Mobilité et des Travaux publics se rallia à l'avis précité et les licences d'exploitations de taxis n° ..., n° ... et n° ... furent retirés à Monsieur ... sur base des considérations et motifs suivants :

« Vu les articles 5 paragraphe 1^{er} et 19 de la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis ;

Vu les articles 15 du règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 fixant les modalités d'application de la législation portant organisation des services de taxis ;

Considérant que Monsieur ..., né le ... en ... et demeurant à ..., est exploitant et détenteur d'une licence de taxi n ...; n ...; n ...;

Considérant que l'intéressé a été entendu le 17 janvier 2020 dans ses explications et moyens de défense par la Commission des taxis prévue à l'article 19 de la loi du 5 juillet 2016 précitée ;

Vu l'avis du 17 janvier 2020 de la Commission des taxis ;

Arrête :

Art. 1^{er} - *Monsieur ..., né le ... en ... et demeurant à ..., fait l'objet d'un retrait définitif avec effet immédiat de toutes les licences d'exploitations de taxis lui conférées pour infraction et violation de l'article 5 susvisé de la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services des taxis.*

Art. 2. - *L'intéressé doit procéder dès réception de la présente à la mise hors circulation comme taxi, les véhicules immatriculés ...; ... et*

Les licences d'exploitations de taxis n° ..., n° ... et n° ... sont à remettre au Ministre.

Art. 3. - *Le présent arrêté est notifié à l'intéressé sous recommandé avec avis de réception. Copie en est adressé à la Police Grand-Ducale, à l'Administration des douanes et accises et à la Société Nationale de Circulation Automobile.*

Art. 4. - *Le présent arrêté prend effet le jour qui suit sa notification à l'administré.*

Art. 5. - *Le présent arrêté est susceptible d'un recours gracieux à présenter par écrit au ministre de la Mobilité et des Travaux publics.*

Il est en outre susceptible d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif, à exercer par ministère d'avocat à la Cour endéans les trois mois à partir du jour de la notification du présent arrêté. (...) »

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 20 avril 2020, inscrite sous le numéro 44373 du rôle, Monsieur ... introduit un recours en réformation sinon annulation contre la décision ministérielle précitée. Par requête séparée déposée en date du même jour, inscrite sous le numéro 44374 du rôle, il a encore introduit une demande en institution d'une mesure provisoire, tendant à voir surseoir à la décision de retrait sinon à voir instaurer une mesure de sauvegarde.

Après avoir rappelé avoir été exploitant des licences de taxis n° ..., n° ... et n° ... et ce dans le secteur des taxis depuis une trentaine d'années, Monsieur ... expose que la décision ministérielle lui reprocherait à tort d'avoir cédé une ou plusieurs des licences précitées à des tierces personnes ce qui est réprimé par l'article 5 (1) la loi du 5 juillet 2016 portant sur l'organisation des services de taxis.

Il se réfère ensuite formellement aux moyens développés dans le cadre de son recours au fond, moyens tantôt présentés dans le cadre du recours principal en réformation, tantôt dans le cadre du recours subsidiaire en annulation, et qui en substance sont les suivants :

Monsieur ... estime d'abord que ses droits de la défense auraient été violés puisqu'il n'aurait pas été mis en mesure de se faire assister par un avocat pour défendre son dossier devant l'autorité compétente, le requérant invoquant à l'appui de cet argument « *les dispositions de la procédure administrative non contentieuse dite « PANC »* ».

Il se réfère ensuite à un courrier de son avocat adressé au ministre compétent en date du 7 février 2020 sollicitant, notamment, la communication du dossier administratif, pour soutenir qu'à défaut de communication de ce dossier, l'administration l'aurait placé devant le fait accompli en prenant la décision querellée sans lui avoir mis à disposition les pièces et documents de tout genre susceptibles d'avoir justifié en amont le retrait intervenu.

Il affirme ensuite que la décision litigieuse violerait l'article 5 (1) la loi du 5 juillet 2016 portant sur l'organisation des services de taxis et modification, dans la mesure où le ministre en aurait fait une fausse application, le requérant soutenant n'avoir procédé à aucune cession ou autre fait réprimé susceptible d'entrer dans le champ d'application de la loi, alors que le chauffeur Monsieur ... aurait été son salarié et non une personne tierce.

Il soutient encore que le ministre aurait violé un droit acquis, alors que l'administration n'aurait depuis des années pas jugé nécessaire d'intervenir et encore moins de sanctionner le requérant, ce dernier expliquant que divers véhicules exploités dans le cadre des licences détenues auraient été immatriculés tout au long des dernières années dans une constellation parfaitement identique à celle soudainement jugée contraire à la législation.

Il considère par ailleurs la décision litigieuse comme empreinte d'une erreur manifeste d'appréciation de la part de l'administration ainsi que pour violation du principe général de droit de la confiance légitime, et ce dans la mesure où il se serait prétendument trouvé dans une situation d'exploitation commerciale identique depuis plusieurs années, sans pouvoir prévoir un revirement aussi brusque de la part de l'administration.

Enfin, il fait plaider l'existence d'une violation des formes destinées à protéger les intérêts privés en ce que la décision attaquée n'aurait pas été précédée des vérifications élémentaires susceptibles de jouer en faveur du requérant, lequel aurait bénéficié de l'accord formel « *sinon tacite* » de l'administration depuis trois années approximativement, la situation

du requérant, et plus généralement les modalités d'exploitation n'ayant aucunement changé et certainement pas de manière à justifier la décision attaquée.

La représentante de l'Etat, pour sa part, conclut au rejet du recours au motif qu'aucune des conditions légales ne serait remplie en cause.

Elle relève l'absence de toute indication de préjudice ; à cet égard, elle souligne l'absence de toute urgence, respectivement de préjudice grave, le requérant, confronté à une décision de retrait lui notifiée le 6 février, ayant attendu près de 3 mois pour introduire un recours.

Elle conteste ensuite toute apparence de sérieux, le recours sous analyse ne reposant que sur de vagues affirmations non étayées par de quelconques pièces.

Quant aux faits reprochés à Monsieur ..., la représentante de l'Etat expose, pièces à l'appui, que le requérant aurait bien procédé à une cession illégale de ses licences, alors qu'il aurait cédé ses licences de taxis personnelles à son épouse afin de pouvoir conserver sa pension d'invalidité, tandis que son épouse, à son tour, aurait cédé lesdites licences à des chauffeurs salariés, lesquels, de surcroît, ne seraient pas rémunérés conformément à la convention collective afférente, la représentante de l'Etat relevant que ces faits auraient été dûment confirmés devant la Commission des taxis par Monsieur ... et son épouse.

Le soussigné relève de prime abord que Maître Yves ALTWIES n'était ni présent, ni représenté, tout en n'ayant pas sollicité l'exoine en conformité avec le règlement intérieur de l'ordre des avocats du barreau de Luxembourg, de sorte à ne pas avoir pris utilement position par rapport aux moyens de défense lui opposés par la représentante de l'Etat.

Or, le défaut du mandataire du requérant à l'audience n'a pas permis d'éclairer d'une quelconque façon les points litigieux.

La procédure en obtention d'une mesure provisoire étant toutefois une procédure essentiellement orale, la présence du litismandataire ayant introduit la requête en obtention d'une mesure provisoire est indispensable, outre pour reprendre - au moins formellement - ses conclusions à l'audience, afin d'être en mesure de prendre position par rapport aux moyens lui opposés par la partie défenderesse et d'éclaircir, le cas échéant, le juge quant aux questions et problèmes soulevés par ladite requête.

Le défaut du requérant qui s'abstient de comparaître à l'audience alors qu'il a été appelé à l'instance doit, dans ces circonstances et comme tenu de la présomption de régularité de l'acte administratif déféré, être considéré comme établissant le caractère peu sérieux de ses moyens, voire de son recours.

Au-delà de cette première conclusion, justifiant d'ores et déjà le rejet pur et simple du recours sous analyse, il échet encore de rappeler qu'en vertu de l'article 12 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le président du tribunal administratif ou le magistrat le remplaçant peut au provisoire ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils.

Sous peine de vider de sa substance l'article 11 de la même loi, qui prévoit que le sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux, il y a lieu d'admettre que l'institution d'une mesure de sauvegarde est soumise aux mêmes conditions concernant les caractères du préjudice et des moyens invoqués à l'appui du recours. Admettre le contraire reviendrait en effet à autoriser le sursis à exécution d'une décision administrative alors même que les conditions posées par l'article 11 ne seraient pas remplies, le libellé de l'article 12 n'excluant pas, *a priori*, un tel sursis qui peut à son tour être compris comme mesure de sauvegarde.

Or, en vertu de l'article 11, (2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux.

L'institution d'une mesure provisoire devant rester une procédure exceptionnelle, puisque qu'elle constitue une dérogation apportée aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office des décisions administratives, les conditions permettant d'y accéder doivent être appliquées de manière sévère, de sorte que le juge statuant au provisoire est en droit d'attendre du rédacteur de la requête, avocat et partant professionnel de la postulation, un acte de procédure intelligible et cohérent, ne requérant pas une analyse poussée aux seules fins de comprendre la finalité et l'argumentation de la requête.

Force est à cet égard d'abord de constater que la requête en obtention d'une mesure provisoirement n'a pas pris position par rapport à l'une des conditions présidant à l'instauration d'une mesure provisoire, à savoir l'existence d'un préjudice grave et définitif.

Force est en effet de constater que le requérant fait dans sa requête l'impasse sur la condition de l'existence d'un risque de préjudice grave et définitif, en ne prenant pas position de manière concrète par rapport à un tel risque, si ce n'est de mettre en exergue dans le dispositif de la requête que la décision attaquée risquerait de lui causer un préjudice grave et définitif, non autrement précisé.

Or, si en ce qui concerne la seconde condition, à savoir l'existence de moyens sérieux, le juge du provisoire est appelé à se référer aux moyens invoqués au fond, même si ceux-ci ne sont pas explicitement développés dans la requête en obtention d'une mesure provisoire, il en va différemment de la condition tendant à l'existence d'un risque de préjudice grave et définitif, s'agissant d'un élément propre et spécifique au référé, conditionnant l'office du juge statuant au provisoire, de sorte que la preuve de la gravité du préjudice implique en principe que le requérant donne concrètement des indications concernant la nature et l'ampleur du préjudice prévu, et qui démontrent le caractère difficilement réparable du préjudice¹.

La seule allégation d'un préjudice, non autrement précisé et étayé, est insuffisante, l'exposé du préjudice grave et définitif ne pouvant se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Dans un souci de garantir le caractère contradictoire des débats, le juge du provisoire ne peut de surcroît

¹ Trib. adm. prés. 9 février 2018, n° 40722 ; trib. adm. prés. 9 janvier 2019, n° 42178.

avoir égard qu'aux arguments contenus dans la requête et doit écarter les éléments développés par le conseil de la partie requérante, pour la première fois, à l'audience².

En tout état de cause, il convient encore de relever qu'un tel préjudice n'est pas décelable en l'espèce, étant constant en cause - tel qu'acté par la Commission des taxis - que Monsieur ... ne travaille plus en tant qu'exploitant de taxis, qu'il ne dispose plus d'autorisation d'établissement et qu'il touche une pension d'invalidité.

Etant donné que la condition de l'existence d'un risque de préjudice grave et définitif, condition devant être cumulativement remplie avec celle de moyens sérieux pour prononcer une mesure provisoire, n'est pas respectée, le recours sous analyse est à rejeter pour ne pas être fondé.

Ce n'est qu'à titre éminemment superfétatoire et aux seules fins de permettre au requérant d'analyser la pertinence et l'opportunité de maintenir son recours devant les juges du fond et d'éviter une condamnation à une indemnité de procédure, que le soussigné procédera de manière très sommaire à l'examen du caractère sérieux des moyens avancés devant les juges du fond.

Ainsi, en ce qui concerne les différents arguments tirés d'une violation des droits de la défense du requérant, il appert que la décision litigieuse a, au contraire, été prise dans le cadre et au terme d'une procédure administrative contradictoire, *a priori* tant théoriquement que concrètement respectueuse des droits de la défense, à savoir la procédure contradictoire prévue à l'article 19 (2) de la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis, le soussigné relevant en particulier qu'il appert que Monsieur ... a bien été convoqué et entendu en ses explications par la Commission des taxis - la dite commission étant appelée, selon l'article 15 du règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 fixant les modalités d'application de la législation portant organisation des services de taxis « *d'instruire tout dossier, d'entendre l'intéressé dans ses explications et moyens de défense, dresse un procès-verbal et [de] formule[r] un avis motivé, pris à la majorité des voix, à l'adresse du ministre avant que ce dernier ne prenne des mesures ou des sanctions administratives* », - la convocation indiquant par ailleurs explicitement que « *Afin d'être entendu dans vos explications et moyens de défense, je vous prie de bien vouloir vous présenter devant ladite commission, soit seul, soit assisté par un avocat* » - et qu'il se vu notifier tant l'avis de cette commission que la décision ministérielle.

En ce qui concerne ensuite les autres moyens, reposant tous en substance sur une simple contestation des faits, sur l'affirmation que le chauffeur du véhicule ... aurait été son salarié et qu'il aurait procédé de cette façon depuis des années sans être inquiété, force est de constater qu'en l'état actuelle du dossier cette défense ne repose sur aucun élément probant, voire sur aucun indice, ne s'agissant, en l'état, que de vagues affirmations, insusceptibles de conférer un quelconque sérieux à l'argumentation afférente du requérant.

Il suit de ce qui précède que les moyens invoqués tant à l'appui du présent recours qu'à l'appui du recours au fond par le requérant relativement à la décision déferée ne présentent pas, au stade actuel de l'instruction de l'affaire, aucunement le caractère sérieux nécessaire pour justifier le bénéfice de la mesure provisoire sollicitée.

² Trib. adm. prés. 18 mars 2019, n° 42408 ; trib. adm. prés. 6 mars 2019, n° 42437 ; trib. adm. prés. 29 mars 2019, n° 42551 ; trib. adm. prés. 5 avril 2019, n° 42600 ; trib. adm. prés. 5 juillet 2019, n° 43204 ; trib. adm. prés. 9 juillet 2019, n° 43163 ; trib. adm. prés. 2 décembre 2019, n° 43812.

Le requérant est partant à débouter de sa demande en institution d'une mesure provisoire, aucune des conditions afférentes n'étant manifestement remplie.

Par ces motifs,

le soussigné, président du tribunal administratif, statuant contradictoirement et en audience publique,

rejette la demande en obtention d'une mesure provisoire,

condamne le requérant aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 27 avril 2020 par Marc Sünner, président du tribunal administratif, en présence du greffier en chef Xavier Drebenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. Marc Sünner

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 27 avril 2020
Le greffier du tribunal administratif