

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 235.090 du 14 juin 2016

219.403/XV-3104

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
Me St. ESKENAZI, avocat,
avenue Louise 391/10
1050 Bruxelles,

contre :

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

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

Vu la requête, introduite le 3 juin 2016 par XXXX, en tant qu'elle poursuit, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 3 mai 2016 du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des Travaux publics et des Transports, Monsieur Pascal SMET, relatif à la suspension pendant trois mois de son certificat de capacité de chauffeur de taxi;

Vu l'ordonnance du 6 juin 2016 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 13 juin 2016 à 14 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me St. ESKENAZI, avocat, comparaisant pour le requérant, 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 :

Le requérant est chauffeur de taxis depuis près de 30 ans et détient, depuis le 15 décembre 1981, le certificat de capacité requis.

Par un courrier du 12 février 2016, il est convoqué pour une audition devant le conseil de discipline, le 2 mars suivant. Les faits sur lesquels il est invité à s'expliquer ressortent de trois plaintes de clients et une plainte de passant :

1. Plainte du 15 mai 2014 : faits du 15 mai 2014 - tarif abusif;
2. Plainte du 30 mai 2014 : faits du 28 mai 2014 - tarif abusif et non-respect de la réglementation;
3. Plainte du 4 septembre 2014 : faits du 28 août 2014 - impolitesse/agressivité verbale;
4. Plainte du 10 mars 2015 : faits du 9 mars 2015 - impolitesse/agressivité verbale et conduite dangereuse.

Chacune de ces plaintes a fait l'objet d'une instruction par les services de la partie adverse et le requérant a été entendu respectivement les 3 juin et 8 septembre 2014, les 25 juin et 12 août 2014, les 8 septembre 2014 et 8 janvier 2015, et le 8 avril 2015.

Lors de son audition devant le conseil de discipline, le requérant conteste chacun des faits et réitère les explications circonstanciées fournies lors des auditions précitées.

Par une proposition non datée, le conseil de discipline écarte la plainte du 10 mars 2015, les faits n'étant pas établis dans la mesure où le plaignant s'est trompé lors de l'identification du requérant sur photo. Pour les trois autres faits, le conseil propose de suspendre pour trois mois le certificat de capacité du requérant et de lui imposer le passage et la réussite des tests comportementaux visés aux articles 13 à 16 de l'arrêté du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale du 29 mars 2007.

C'est sur la base de cet avis que le ministre a adopté l'acte attaqué, lequel est motivé notamment comme suit :

« Considérant que le Conseil de discipline a motivé sa proposition comme suit:

"En guise de préambule, le Conseil de discipline tient à rappeler qu'il est extrêmement attentif à rester impartial dans le cadre de ses

audiences et de l'examen qu'il porte aux dossiers qui lui sont soumis. Sa composition particulière est également un gage de son impartialité.

Ensuite, la procédure administrative de l'instruction des plaintes par le département contentieux de la Direction des taxis offre également un gage d'impartialité suffisant. Elle repose sur plusieurs étapes:

- Réception et examen de la plainte;
- Audition du chauffeur concerné qui a pu prendre connaissance de la plainte;
- Transmission de la plainte au plaignant qui peut faire valoir ses observations;
- Réaudition du chauffeur concerné concernant les réactions complémentaires du plaignant;
- Eventuellement, mesures d'information complémentaire (refaire la course, etc.).

Le Conseil de discipline n'est pas d'avis de scinder l'examen des 4 plaintes. En effet, son rôle est notamment de veiller à la bonne réputation des chauffeurs de taxi vis-à-vis de la clientèle. Dès lors, il peut arriver qu'un fait même a priori peu important puisse révéler une situation attentatoire à la réputation des chauffeurs de taxi et s'inscrire dans une attitude du chauffeur que le Conseil de discipline ne peut accepter.

Le Conseil de discipline reconnaît toutefois que la plainte du 10 mars 2015 n'entrera pas en ligne de compte dans son appréciation car XXXX n'a pas été reconnu par le plaignant. Cette plainte sera donc classée sans suite.

Le Conseil de discipline reste donc tenu par l'examen de 3 faits:

- La plainte du 15 mai 2014,
- La plainte du 30 mai 2014,
- La plainte du 4 septembre 2014;

De la plainte du 15 mai 2014, certes a priori moins importante que les 2 autres, le Conseil retient que:

- La plaignante a dû demander au chauffeur de lui montrer son compteur qui était caché par des chargeurs de GPS et de GSM. Ce fait peut être corroboré de manière indirecte par le contrôleur LAES qui dans son constat du 3 juin 2014 précise que: "le taximètre est visible, il n'est pas installé dans un habitacle fermé même si le levier de vitesse lorsqu'il est dans une certaine position peut gêner la vue de celui-ci, il reste apparent. Ce désagrément est dû à la position relativement basse du compartiment libre sur ce modèle de véhicule pour placer l'appareil;
- Dans son audition complémentaire, la plaignante a déclaré que: "Le refus de décliner son identité, par sa réponse "Vous n'avez qu'à appeler la centrale pour savoir qui je suis" est également critiquable.

En ce qui concerne les faits de la plainte du 30 mai 2014, XXXX a reconnu, lors de l'audience du 2 mars 2016, qu'il s'était trompé et qu'il serait dès lors prêt à rembourser la plaignante.

La plainte du 4 septembre 2014 est incontestablement la plus grave. Par rapport aux deux plaintes précédentes, elle présente la particularité d'avoir été faite directement au service du contentieux puisque la plaignante a été entendue par Monsieur Bompas, agent du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. La plaignante précise dans sa déclaration avoir été effrayée par l'attitude du chauffeur et qu'elle lui a demandé de s'arrêter, ce qu'il n'a pas voulu faire. Dans le cadre de ses auditions, XXXX déclare que la plaignante était bizarre et par là que sa déclaration serait sujette à caution.

Le Conseil de discipline constate que la déclaration faite devant un agent du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale ne contient aucun élément étrange. Rien ne vient créditer cet élément de la version de

XXXX. Qu'au contraire, la déclaration de la plaignante présente une cohérence. Au terme d'une telle déclaration, force est de constater que toute personne qui a vécu une telle course ne pourrait être que choquée. Cette déclaration est en outre confirmée par un témoignage indirect sur un point précis. En effet, le dossier contient un témoignage d'une personne qui atteste de l'état de choc de la plaignante et de sa fille. Ce témoignage indirect est intéressant car il présente un lien avec la déclaration de la plaignante. En effet, dans son audition du 4 septembre 2014, la plaignante signale avoir reçu un GSM sur place pour contacter les taxis verts. Dans le témoignage indirect, il est mentionné que cette personne lui a passé son GSM. En raison de ce lien entre les 2 versions, le Conseil ne voit aucune raison de ne pas accorder du crédit à ce témoignage. Il est donc incontestable pour le Conseil que la plaignante était bien choquée à l'issue de la course dans le véhicule de XXXX.

S'il est vrai que la version d'un plaignant n'a pas une valeur probante plus importante que celle d'un chauffeur, elle présente néanmoins une valeur particulière puisque les plaignants ne retirent en général aucun bénéfice de la plainte et qu'ils ne sont a priori pas animés par une intention de nuire. En outre, la comparution devant le Conseil de discipline est souvent précédée par un certain nombre d'antécédents administratifs.

En l'espèce, la plainte du 4 septembre s'inscrit dans un contexte de plusieurs plaintes formulées à l'encontre de XXXX. Ce constat est d'autant plus irritant que lors de sa précédente comparution devant le Conseil de discipline du 7 juin 2013, le Président du Conseil avait acté dans son rapport: "Le conseil de XXXX a exposé oralement le contenu d'une note... À la fin de sa plaidoirie, il signale que pour son client le simple fait de comparaître devant le Conseil est déjà une sanction, car son client a pris conscience qu'il avait parfois un comportement qui n'allait pas et qu'il en tiendra compte pour l'avenir.". Les 3 plaintes de 2014 démontrent à suffisance qu'il n'en est rien.

Le chauffeur travaille depuis le 10/05/1996 et détient le certificat de capacité depuis le 15/12/1981.

L'article 12 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mai 2011 dispose que le Conseil de discipline formule dans le mois de l'audition prévue du chauffeur, à destination du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Travaux publics et des Transports une proposition motivée, soit de classer l'affaire sans suite, soit d'adopter une mesure de suspension ou de retrait du certificat de capacité.

Au vu des faits de l'espèce (plaintes du 15 mai, 30 mai et 4 septembre 2014) qui doivent être tenus pour établis, qui sont de nature à ébranler le crédit dont les chauffeurs de taxis doivent jouir notamment auprès de la clientèle et de l'Administration, et ainsi de porter atteinte au caractère d'utilité publique du service de taxis, il y a lieu de suspendre le certificat de capacité de XXXX pour une période de trois mois et de lui faire passer les tests comportementaux;

Compte tenu des faits, de leur importance et des antécédents importants et répétés du chauffeur, cette suspension apparaît raisonnable, adéquate et proportionnée et doit être comprise par le chauffeur concerné comme un dernier et très grave avertissement.";

Considérant que, compte tenu des faits et de leur importance, du crédit dont les chauffeurs doivent jouir notamment auprès des clients et de l'Administration, et du caractère d'utilité publique des services de taxis, il y a lieu de suspendre le certificat de capacité de l'intéressé;

Compte tenu des circonstances et des faits de l'espèce, une suspension pour une durée de trois mois apparaît raisonnable, adéquate et proportionnée".

Cette décision a été notifiée au requérant par un courrier ordinaire et par un courrier recommandé daté du vendredi 20 mai, dont l'avis a été déposé le 24 et qu'il a réceptionné le 25 mai. Ce courrier fait erronément état d'une suspension de trois semaines;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain; qu'elle ne peut être reconnue lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond; que le § 4 du même article prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension;

Considérant que l'acte attaqué empêchera le requérant, pendant trois mois, d'exercer sa profession de chauffeur de taxi et d'obtenir le revenu professionnel modeste qui constitue le seul revenu de son ménage, qui connaît des difficultés financières; qu'à défaut de suspension de son exécution, le requérant encourt donc au jour le jour des effets qui ont une incidence directe, concrète et significative sur ses conditions de vie personnelle; que, dans ces conditions, la demande présente une urgence justifiant de se prononcer au provisoire; que l'urgence ainsi constatée est incompatible avec le traitement de la demande de suspension selon la procédure ordinaire, puisque celle-ci ne pourrait empêcher l'acte attaqué de produire ses effets pendant une partie importante, voire la totalité, des trois mois qu'il concerne; que, par ailleurs, la requête a été introduite avec la diligence requise, d'autant que la lettre de notification de la décision attaquée comporte une erreur matérielle qui a pu induire le requérant en erreur sur la gravité de celle-ci; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation interne des actes administratifs, du principe du contradictoire et de la présomption d'innocence, des articles 29, 1^o, 31, 3^o et 30 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 et du détournement ou excès de pouvoir;

qu'en une première branche, il conteste les motifs de l'acte attaqué en rapport avec la plainte du 15 mai 2014, intitulée «tarif abusif»; qu'il constate que le conseil de discipline n'a pas retenu l'infraction de tarif abusif, mais bien d'autres éléments de cette plainte, sur lesquels il estime n'avoir pas pu formuler de moyens de défense lors de son audition, en violation du principe du contradictoire et du principe *audi alteram partem*; qu'il estime que cette illégalité affecte la proposition, qui se fonde sur l'ensemble des faits déclarés établis, et qu'elle s'étend à la décision du ministre, qui s'approprie les motifs de l'avis du conseil de discipline;

qu'en une deuxième branche, il conteste ces mêmes motifs en soulignant que le grief selon lequel le compteur n'était pas visible se réfère au constat du contrôleur LAES, alors que celui-ci a indiqué que le compteur restait visible même s'il se trouvait dans une position relativement basse, due au modèle de la voiture; qu'il considère que la partie adverse a utilisé ce constat pour étayer une affirmation contraire à ses termes et qu'il s'agit d'une motivation contradictoire; qu'il estime que cette illégalité s'étend à la décision du ministre, qui s'approprie les motifs de l'avis du conseil de discipline;

qu'en une troisième branche, il conteste les motifs de l'acte attaqué en rapport avec la plainte du 30 mai 2014, estimant que le conseil de discipline n'a pas tenu compte de ses explications pour la qualification des faits; qu'il maintient que, comme il l'a déclaré, il y a eu un problème de compréhension sur la destination de la course et que les clients ne pouvaient pas indiquer la localisation de «Eurocontrol» ou «Belgocontrol» où ils souhaitaient se rendre, de sorte qu'il leur a suggéré Steenokkerzeel et qu'ils ont acquiescé; qu'il rappelle qu'en raison de sa possible participation à cette confusion, il a proposé de rembourser la course et souligne qu'à aucun moment il n'a été animé d'une intention méchante; qu'il constate que les plaignants ne lui ont reproché aucune agressivité dans une situation déroutante; qu'il ne reconnaît absolument pas avoir pratiqué un tarif abusif et conteste que la plainte puisse être considérée comme établie; qu'il affirme qu'en tout état de cause, la décision de déclarer ces faits établis n'est pas motivée puisqu'elle se contente de déclarer que le requérant reconnaît s'être trompé; qu'il estime que cette illégalité s'étend à la décision du ministre, qui s'approprie les motifs de l'avis du conseil de discipline;

qu'en une quatrième branche, il conteste les motifs de l'acte attaqué en rapport avec la plainte du 4 septembre 2014; qu'il constate que la plaignante n'a ni contesté ni critiqué sa propre version des faits, mais s'est contentée de maintenir sa plainte; qu'il relève que le conseil de discipline retient comme unique motif qu'il est établi que la plaignante était choquée sans constater que XXXX est responsable de son état; qu'il fait valoir que plusieurs éléments pourraient être considérés comme corroborant sa version des faits, qu'il pourrait lui-même se dire choqué, que son taxi et son domicile ont été entièrement fouillés par les services de police sans résultat, ce dont il n'est absolument pas tenu compte pour déterminer si les faits sont établis; qu'il conteste l'idée que la plaignante ne retirerait aucun bénéfice de la plainte et qu'elle n'est pas a priori animée par une intention de nuire, puisqu'au contraire elle vise à obtenir le remboursement de ses valises et qu'elle n'a pas payé sa course; qu'il estime que le témoignage anonyme a clairement été recueilli pour les besoins de la cause et observe que le témoin intitule sa déclaration «témoignage en faveur», ce qui laisse peu de doutes sur l'objectivité d'un tel témoignage intervenu plus de six mois après les faits; que, selon lui, ce témoignage ne peut corroborer les faits ni directement, puisque le témoin n'était pas présent, ni indirectement; qu'il estime que

cette illégalité s'étend à la décision du ministre, qui s'approprie les motifs de l'avis du conseil de discipline;

qu'il ajoute que l'acte attaqué repose sur l'ensemble des griefs retenus à son encontre, de sorte que le non fondement d'un seul de ceux-ci entraîne son illégalité;

Considérant, quant aux première et deuxième branches, que le requérant a eu connaissance de la plainte du 15 mai 2014 et du maintien de cette plainte, contenant un grief complémentaire qui consistait à ne pas avoir voulu décliner son identité; qu'il a été entendu à deux reprises par l'administration au sujet de cette plainte, et ensuite le 2 mars 2016 par le conseil de discipline; qu'il a donc été entendu en connaissance de cause; que le constat du contrôleur LAES en date du 3 juin 2014 est correctement relaté dans la proposition du conseil de discipline; que ce constat mentionne que l'horodatage du taximètre est erroné mais que le taximètre est visible dans la mesure où il n'est pas installé dans un habitacle fermé, ajoutant que le compartiment disponible dans ce modèle de voiture pour placer le taximètre est dans une position relativement basse, et que, dans une certaine position, le levier de vitesse peut gêner la vue; que c'est cette dernière remarque que la partie adverse vise en estimant qu'indirectement, le constat corrobore l'affirmation de la plaignante selon laquelle, au moment des faits, le compteur était caché par des chargeurs de g.p.s. et de g.s.m.; que cette motivation n'est pas contradictoire; qu'en outre, ce grief est retenu par l'acte attaqué comme un élément mineur qui éclaire le contexte du fait plus grave reproché par ailleurs au requérant; que les première et deuxième branches ne sont pas sérieuses;

Considérant, quant à la troisième branche, que le requérant explique les faits par un malentendu initial quant à la destination de la course; que cette explication est toutefois formellement démentie par les clients qui assurent qu'ils connaissaient bien leur destination et qu'ils l'ont indiquée correctement; que la présomption d'innocence n'impose pas d'accorder nécessairement foi aux affirmations du chauffeur mis en cause plutôt qu'à celles, opposées, des plaignants; qu'on peut penser qu'il revient au chauffeur de questionner le client pour s'assurer, avant de s'engager dans un itinéraire, de l'adresse exacte de destination; que le conseil de discipline et, à sa suite, le ministre, ont pu estimer que le requérant était fautif, même si dans le cadre de cette affaire aucun comportement agressif ne lui est reproché; qu'en outre, ce grief est retenu par l'acte attaqué comme un élément mineur qui éclaire le contexte du fait plus grave reproché par ailleurs au requérant; que la troisième branche n'est pas sérieuse;

Considérant, quant à la quatrième branche, que la partie adverse a raisonnablement pu accorder du crédit aux déclarations de la plaignante, corroborées par un témoin, pour conclure qu'un incident grave s'était produit lors de la prise en

charge de cette cliente et de sa fille en bas âge; qu'il est établi que la plaignante effrayée a ouvert la portière en cours de route afin de quitter le véhicule, ce qui témoigne en tous cas de circonstances tout à fait anormales, et qu'elle a appelé la police et les «taxis verts» après être sortie du taxi; que ce comportement n'est guère compatible avec l'hypothèse sous-jacente à la version donnée par le requérant, selon laquelle - bien qu'elle ait retiré de l'argent à un distributeur automatique à cette fin - la cliente refusait de le payer et d'aller s'expliquer à la police; que le conseil de discipline a indiqué pourquoi il estimait qu'une plainte en général présentait *a priori* une certaine crédibilité, que des déclarations contraires du chauffeur ne suffisent pas à écarter, et que cette plainte en particulier présentait une cohérence; que, s'il est vrai que les faits précis ne sont pas établis avec certitude, il n'en reste pas moins que la plainte est étayée par un témoignage de tiers, inconciliable avec la version donnée par le requérant, et que rien ne discrédite; que le conseil de discipline et, à sa suite, le ministre, ont raisonnablement pu considérer les faits comme établis et «de nature à ébranler le crédit dont les chauffeurs de taxi doivent jouir notamment auprès de la clientèle et de l'administration»; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des principes du contradictoire, du procès équitable, de la présomption d'innocence et de la proportionnalité ainsi que des articles 29, 1°, 31, 3° et 30 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; qu'il constate que la proposition du conseil de discipline fait état de plusieurs plaintes déposées à son encontre et juge la situation irritante, d'autant plus que «lors de sa précédente comparution devant le conseil de discipline le 7 juin 2013, le Président avait acté dans son rapport [...]. Compte tenu des faits, de leur importance et des antécédents importants et répétés du chauffeur, cette suspension apparaît raisonnable, adéquate et proportionnée et doit être comprise par le chauffeur concerné comme un dernier et très grave avertissement»; qu'il déduit de cette phrase que le conseil est irrité et se réfère à des antécédents pour motiver sa proposition et que, de même, le ministre se fonde sur des antécédents, alors que les faits avaient été classés sans suite faute d'être établis; qu'il précise le sens des propos qu'il a tenus lors de cette comparution, se rapportant à une attitude qui pouvait à tort être perçue comme agressive; qu'il conclut qu'en décidant que la sanction formulée présentait un caractère raisonnable et proportionné tenant compte des antécédents et d'une précédente procédure au terme de laquelle il a été décidé que les faits qui lui étaient reprochés n'étaient pas établis, la décision entreprise n'est pas régulièrement motivée et viole les principes et dispositions invoqués au moyen;

Considérant que la proposition du conseil de discipline mentionne bien, à propos des antécédents du requérant, que deux plaintes de 2011 et 2013 pour comportement agressif et pour impolitesse/agressivité verbale ont été classées sans suite; que, lors de la précédente procédure, le 7 juin 2013, le conseil de discipline avait pris acte d'une déclaration de bonnes intentions du requérant pour l'avenir,

quant à des comportements éventuellement agressifs ou du moins perçus comme tels; que le rappel de cet élément n'établit pas que le conseil de discipline ait fait preuve d'animosité ou manqué d'impartialité à son égard ni qu'il se soit mépris sur ses antécédents; que, lors de la présente procédure, trois des quatre plaintes examinées ont été considérées comme fondées; que l'adoption de la décision attaquée ne dépasse pas, *prima facie*, les limites que le principe de proportionnalité imposait au pouvoir d'appréciation de la partie adverse; que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des 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 fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie;

Considérant qu'il y a lieu de faire droit à la demande de dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir, formulée par le requérant,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité du requérant ne sera pas mentionnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

Mme D. DÉOM,
M. Fr. QUINTIN,

président de chambre f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN

D. DÉOM