CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 90.063 du 5 octobre 2000

A.96.080/XIII-1883

En cause : **LENARDON** Edouard,

ayant élu domicile chez
Me Thierry FRANKIN, avocat,
rue Franz Merjay 71
1050 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 2 octobre 2000 par Edouard LENARDON, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 5 septembre 2000 par laquelle le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale suspend, pour une durée d'un mois, le certificat de capacité de chauffeur de taxi n° 810 délivré le 22 juillet 1975;

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

Vu l'ordonnance du 2 octobre 2000, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 4 octobre 2000 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Th. FRANKIN, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. DEROUAUX, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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

Considérant que le requérant est chauffeur de taxi à Bruxelles et exploite un véhicule; que, le 8 juin 2000, il a fait l'objet d'un contrôle au cours duquel ont été relevés divers faits constitutifs d'infraction qui ont fait l'objet d'un procès-verbal nº 10.597; qu'est annexé à ce procès-verbal un exposé des faits d'une page et demie; que, par lettre du 15 juin 2000, ledit procès-verbal, sans son annexe selon le requérant, lui est notifié avec invitation de se "présenter soit le mardi 27 juin 2000 à 10 heures, soit le jeudi 29 juin 2000 à 10 heures, en nos services (...) pour y être entendu "avec prière de demander Madame SCHEPMANS"; que le requérant a comparu le mardi 27 juin 2000 à 14 heures; que la lecture du procès-verbal d'audition révèle que le requérant a peu répondu quant aux faits énoncés dans le procès-verbal, préférant soit parler d'autres choses concernant le service des taxis, soit mettre un terme à l'audition, en déclarant qu'il se défendra en justice; que, le lendemain, 28 juin 2000, il écrivit à la directrice du service des taxis pour lui faire part de son attitude lors de l'audition de la veille, tout en précisant qu'il restait "à son entière

disposition pour d'ample renseignement concernant ce problème, dans l'espoir d'un entretien humain, et pas comme un interrogatoire"; que, le 3 août 2000, la directrice du service des taxis lui écrivit ce qui suit : "Suite à la demande de Monsieur Jean-Marie PEETERS, inspecteur général, je vous prie de vous présenter en mon bureau le 12 septembre 2000 à 14 heures"; que, le 5 septembre 2000, était pris l'arrêté attaqué, lequel est rédigé comme suit :

" Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la suspension du certificat de capacité nº 810 délivré à Monsieur Edouard LENARDON le 22 juillet 1975;

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Vu les articles 3, 39 et 134 de la Constitution;

Vu l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, notamment l'article 30;

Vu l'arrêté royal du 2 avril 1975 portant règlement de police relatif à l'exploitation des taxis, notamment les articles 3 et 9, b, e, h;

Vu le règlement d'agglomération en matière d'exploitation de services de taxis modifié par le règlement du 13 janvier 1994, notamment les articles 22, 31 et 32;

Considérant que en date du 8 juin 2000, le service de contrôle a dressé procès-verbal à charge de Monsieur Edouard LENARDON, chauffeur et exploitant de taxi, titulaire du certificat de capacité nº 810 délivré le 22 juillet 1975, demeurant rue d'Anethan, 50 à 1030 Bruxelles, titulaire de l'autorisation d'exploiter un service de taxi portant sur la plaquette d'identification nº 1767;

Considérant que ce pro-justitia (nº 10597) a été établi lors d'un contrôle effectué sur le territoire de la commune d'Ixelles, place du Luxembourg, sur le stationnement réservé aux taxis, du véhicule MERCEDES E300 de couleur noire, à vide et à l'arrêt, portant la plaquette de taxi nº 1767 et immatriculé CHU389;

Considérant que les infractions suivantes ont été constatées :

1º Le chauffeur de ce taxi a proféré outrages et menaces à l'encontre d'un agent de contrôle investi d'un mandat de police judiciaire dans l'exercice de

ses fonctions (article 275 et suivants du Code pénal);

2° Aucune affiche de tarif n'était apposée de façon apparente dans ce véhicule mis en service de taxi sur la voie publique (article 30 de l'ordonnance du 27/04/1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, article 3 de l'arrêté royal du 02/04/1975 portant règlement de police relatif à l'exploitation des services de taxis);

3° Le chauffeur de ce véhicule mis en service de taxi sur la voie publique, n'était pas en possession d'une feuille de route journalière dûment complétée. Il manquait les mentions obligatoires suivantes :

- l'index kilométrique du tableau de bord et du taximètre au début de service;

- les index kilométriques tels qu'ils figurent soit au tableau soit au taximètre, à l'embarquement et au débarquement du client;

- les interruptions de service (article 9 b), e) et h) de l'arrête royal du 02/04/1975 portant règlement de police relatif à l'exploitation des services de taxis);

4° Le numéro de la plaquette d'identification du taxi n'était pas reproduit à l'arrière du véhicule de manière à ce qu'il soit en tout temps clairement visible de l'extérieur lorsqu'on se trouve derrière le véhicule (article 5 du règlement du 13/01/1994 modifiant l'article 31 du règlement d'agglomération en matière d'exploitation de services de taxis);

5° Le numéro d'identification du taxi n'était pas reproduit à l'intérieur du véhicule sur une affichette ou un panneau fixé au dos d'un des deux appuis-tête des sièges avant. Sur ce panneau doivent également se trouver les mentions «Information-Réclamation-Informatie-Klachten» suivies du numéro de téléphone du service des taxis du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (article 6 du règlement du 13/01/1994 modifiant l'article 32 du règlement d'agglomération en matière d'exploitation de services de taxis);

Considérant que l'exposé des faits joint au procès-verbal précise en outre que Monsieur Edouard LENARDON a proféré des injures et menaces à l'égard du verbalisant, l'a bousculé dans le but de reprendre ses documents; que ceux-ci sont tombés à terre et, que pour ne pas envenimer la situation les contrôleurs ont quitté les lieux;

Considérant que le lendemain des faits, Monsieur Edouard LENARDON s'est présenté au service des taxis, prétendant que les contrôleurs étaient en possession de ses documents; qu'à cette occasion des propos désobligeants à l'égard du verbalisant ont a nouveau été tenus par Monsieur Edouard LENARDON;

Considérant que Monsieur Edouard LENARDON a été invité à se présenter au service des taxis par lettre recommandée du 15 juin 2000 et a été entendu le 27 juin 2000 à 14 heures; que la lettre de convocation était accompagnée d'une copie du procès-verbal nº 10597;

Considérant que, au cours de son audition, Monsieur Edouard LENARDON a, quant à la première infraction, nié les faits qui lui sont reprochés, qu'il a refusé de signer le procès-verbal d'audition et a quitté les lieux avant d'avoir pu être interrogé sur les autres infractions;

Considérant que les infractions inscrites sur le procès-verbal nº 10597 peuvent être considérées comme établies;

Considérant que Monsieur Edouard LENARDON, chauffeur et exploitant depuis de nombreuses années ne pouvait ignorer l'obligation imposée par la réglementation en vigueur de remplir correctement et complètement sa feuille de route; qu'il aurait dû veiller à ce que son véhicule soit équipé de tous les éléments d'information obligatoires destinés à la clientèle ou devant permettre un contrôle plus efficace;

Considérant tout particulièrement que Monsieur Edouard LENARDON a eu une attitude inadmissible à l'égard des contrôleurs et en particulier à l'égard de l'agent verbalisant; qu'une telle attitude, méprisante et agressive ne peut être tolérée; que, de plus, de tels faits se sont déjà produits à plusieurs reprises (cfr. procès-verbal nº 7776 du 2 octobre 1995 et procès-verbal nº 7819 du 17 octobre 1995);

Considérant que pour l'ensemble des infractions commises, une sanction sévère s'impose; que la suspension du certificat de capacité de l'intéressé pour une durée d'un mois constitue une sanction adéquate;

Vu l'utilité publique du service;

ARRETE

Article 1er.

Le présent arrêté règle une matière visée aux articles 3, 39 et 134 de la Constitution.

Art. 2.

Le certificat de capacité nº 810 délivré le 22 juillet 1975 à Monsieur Edouard LENARDON, demeurant rue d'Anethan nº 50 à 1030 Bruxelles, est suspendu pour une durée d'un mois";

que cet arrêté fut notifié au requérant par pli du 26 septembre 2000;

Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de la demande, de "la violation de l'article 32 de la Constitution coordonnée, de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, et des principes généraux de droit administratif de bonne foi, de respect des droits de la défense, du débat contradictoire, en ce que la partie adverse n'a pas veillé à ce que l'audition intervenue le 27 juin 2000 permette au requérant d'assurer sa défense de manière la plus élémentaire, alors que le respect des dispositions et principes généraux de droit administratif visés au moyen s'imposait pour permettre au requérant de préparer utilement ses moyens de défense avant d'être entendu"; qu'il le développe dans les termes suivants :

" L'audition n'était que de pure forme et le requérant, non préparé, a préféré y mettre un terme.

La convocation à être entendu portait communication d'un seul document, le procès-verbal nº 10597, expurgé de son «exposé des faits».

La convocation proposait deux dates au requérant (le 27 juin 2000 et le 29 juin 2000) ce qui était certes pratique pour lui, mais n'a pas attiré son attention sur la gravité de la procédure mise en oeuvre à son encontre.

Aucune autre mention explicite de la convocation ne permet de présumer qu'une décision grave puisse être prise à l'encontre du requérant.

La convocation ne comporte aucune mention qu'il est loisible au requérant de se faire assister par une personne de son choix, éventuellement un avocat, durant l'audition.

Aucune mention ne se réfère à la possibilité, avant l'audition, de consulter le dossier.

Par ailleurs, le requérant s'attendait certes à devoir discuter des préventions figurant au P.V. lui communiqué, mais il n'a pu se défendre valablement sur «l'exposé des faits» qui devait y être annexé.

Enfin, divers documents intitulés «déclaration», «plainte», «note» émaillent le dossier de procédure et le requérant ignorait absolument tout de ces éléments qui motivent la décision entreprise.

Etre entendu est une condition essentielle dans le respect des droits de la défense d'une personne à l'encontre de laquelle on va rendre une décision grave prise en considération de la personne.

Mais, la doctrine souligne unanimement (V. P. LEWALLE, Contentieux administratif, Collection scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 1997, nº 123 et s.,) que les conditions «pratiques» du principe «audit alteram partem» ne constituent pas l'ensemble exhaustif de ce principe.

Une jurisprudence relativement récente, également relevée par Monsieur LEWALLE (Contentieux administratif, Collection scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 1997, nº 123 et s., note 376, p. 129 : C.E. du 16 septembre 1991, SAINT-VITEUX c/Région de Bruxelles-Capitale, nº 37.631), porte que :

« Considérant que le retrait de la licence constitue une mesure grave prise en raison du comportement du requérant; que dès lors, même en l'absence de tout texte relatif à la procédure à suivre, la partie adverse devait permettre au requérant d'être entendu et de s'expliquer sur les faits qui lui étaient reprochés; que, pour ce faire, la convocation à lui adressée devait être suffisamment explicite quant à l'objet et au but de l'audition pour que le requérant soit en mesure de s'expliquer utilement; qu'il n'est cependant requis par aucune règle de droit que le requérant soit entendu par l'autorité même qui prend la mesure;

Considérant que la convocation du 16 février 1987 se bornait à inviter le requérant à se présenter le 20 février 1987 à 10 heures dans les bureaux de la partie adverse "afin d'y être entendu" et à lui demander de se munir d'un certificat de bonnes vie et moeurs; que, alors même que six procès-verbaux avaient été notifiés au requérant entre le 12 mars 1986 et le 27 janvier 1987, une telle lettre de convocation ne lui permettait pas de savoir à quelles fins il serait entendu; que ce n'est dès lors qu'au moment de l'audition que le requérant a pu connaître avec précision les griefs

à lui adressés; qu'il s'ensuit que le moyen est fondé en sa seconde branche».

L'espèce précitée concernait exactement le même problème que celui rencontré par le requérant.

Elle varie toutefois concernant le fait que le requérant n'a reçu notification, par le courrier de convocation, que du corps du procès-verbal, pas de son annexe «exposé des faits».

Le «contenu» des droits de la défense paraît raisonnablement impliquer que l'intéressé (ou son avocat) doit avoir eu la possibilité de prendre connaissance du dossier constitué en vue de la décision (C.E., 28 octobre 1994, PARDONGE c/Commune de Hastière, nº 50.005, A.P.M. 1995, p. 27) et doit avoir eu un délai suffisant pour préparer sa défense";

Considérant que, en ce qui concerne le document annexé à la convocation, que les parties sont contraires en fait, le requérant soutenant n'avoir reçu que le procès-verbal nº 10597 "expurgé de «son exposé des faits»", la partie adverse affirmant que le tout lui avait été communiqué; que, toutefois, il ressort du procès-verbal lui-même qu'une copie de celui-ci lui a été adressée le 14 juin 2000, soit la veille du jour de la lettre de convocation; qu'à aucun moment, le requérant ne soutient que cette première communication du procès-verbal (le 14 juin 2000) ne comportait pas l'exposé des faits; que, dès lors, à supposer même que la lettre du 15 juin 2000 de convocation à une audition, qui visait expressément le "P.V. nº 10597 du 8 juin 2000 dressé à votre charge par notre service de contrôle" n'ait comporté en annexe que le P.V. nº 10597 sans l'exposé des faits, le requérant ne pouvait ignorer ce qui lui était reproché et déjà communiqué la veille, 14 juin 2000;

Considérant, quant à la possibilité de se défendre de manière utile, au besoin en recourant aux services d'un avocat qui puisse avoir le temps de préparer l'audition à venir, que le requérant avait le choix entre deux jours pour se présenter à l'audition, soit le mardi 27 juin 2000 à 10 heures, soit le jeudi 29 juin 2000 à 10 heures; qu'il

a préféré s'y rendre, sans avocat, le mardi 27 juin à 14 heures; qu'au cours de l'audition, laquelle n'a pu se dérouler normalement en raison de l'attitude même du requérant, il a déclaré que "(son avocat) (lui) a dit de faire attention à ce qu'(il) signe"; que, dès lors, le requérant aurait pu venir avec un avocat le jeudi 29 juin 2000, et préparer utilement son audition; que rien ne l'empêchait de prendre connaissance du dossier, à l'administration, s'il l'estimait utile; qu'un délai, certes réduit, était laissé à sa disposition entre le moment de la réception de la convocation et l'audition; que, toutefois, le requérant a lui-même choisi le délai le plus bref possible alors qu'il aurait pu utiliser quelques jours de plus; qu'un délai de même longueur lui a d'ailleurs permis d'introduire la présente demande de suspension d'extrême urgence; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de "l'erreur manifeste d'appréciation, du défaut de motivation adéquate, de l'appréciation manifestement déraisonnable entre les faits et la sanction appliquée, en ce que la partie adverse ne démontre pas légalement le caractère établi des faits retenus à charge du requérant et leur éventuelle gravité, qu'elle évalue de manière manifestement déraisonnable les éléments figurant dans le dossier administratif, et qu'elle prend une décision manifestement disproportionnée, alors que les principes de droit administratif visés au moyen font interdiction à la partie adverse d'infliger une interdiction d'exercer son activité professionnelle pendant une durée aussi longue, que cette sanction doit être réservée à des contrevenants qui démontrent leur volonté de persévérer dans la méconnaissance des règles de leur profession, que tel n'est assurément pas la situation du requérant";

Considérant qu'en premier lieu, selon lui "la motivation de la décision (...) ne démontre pas le caractère établi des faits retenus, lesquels feront l'objet

d'une analyse sous ces lignes, ainsi que leur éventuelle gravité"; que le requérant reprend chacun des faits constatés à son encontre et y apporte des explications personnelles;

Considérant que l'acte attaqué contient une motivation formelle; qu'alors que le requérant aurait pu faire valoir ses explications lors de l'audition et contester les faits à lui reprochés, il a préféré faire échouer cette audition; que c'est dans la demande de suspension, postérieure à l'acte attaqué, qu'il expose ses explications critiques à l'égard des faits qui ont donné lieu à la décision attaquée; qu'il ne peut être reproché à la partie adverse d'avoir pris en considération le dossier dans l'état où il se trouvait, c'est-à-dire avec l'audition du requérant telle qu'elle s'est déroulée;

Considérant que le requérant fait valoir en second lieu ce qui suit :

" (...) la motivation de la décision dont question fait montre d'une appréciation manifestement déraisonnable des éléments du dossier administratif et conduit à une sanction disproportionnée. Elle doit ici aussi être critiquée;

Les pièces n^{os} III, VI, VII, VIII et IX du dossier annexé à la présente requête ont suscité divers griefs sérieux.

On relève que toutes ces pièces figurent à l'inventaire et dans le dossier soumis à l'auteur de la décision querellée, annexé au projet d'arrêté. Le requérant souligne que ces pièces ne sont pas le fruit d'une instruction administrative équitable, impartiale et objective.

Ces pièces ne peuvent dès lors légalement motiver une décision grave relative à l'exercice d'une profession.

Pour ce qui est des «antécédents» - à les supposer suffisamment établis - quod non - on relèvera qu'ils demeurent exceptionnels au regard de l'ensemble de la carrière du requérant, qu'ils n'ont emporté aucune condamnation pénale définitive dans le chef du requérant, et qu'ils ne pourraient même pas motiver un état de «récidive légale».

Par ailleurs, la disproportion entre les faits évoqués dans le procès-verbal nº 10597, à les supposer suffisamment établis - quod non - et la sanction infligée se manifeste par la recherche systématique et exclusive des éléments défavorables au requérant.

La longue carrière sans problème du requérant est ainsi un motif supplémentaire de sanctionner, puisqu'il «ne pouvait ignorer l'obligation imposée par la réglementation en vigueur de remplir correctement et complètement sa feuille de route, qu'il aurait dû veiller à ce que son véhicule soit équipé de tous les éléments d'information obligatoires destinés à la clientèle ou devant permettre un contrôle plus efficace», méconnaissant par avance toute cause d'excuse ou de justification";

Considérant qu'une "instruction administrative équitable, impartiale et objective" doit toujours être menée par l'autorité administrative; que son appréciation ne peut se faire qu'en fonction des circonstances du cas d'espèce; que, précisément, lors de l'audition, le requérant aurait pu répondre utilement aux reproches à lui adressés, y compris en ce qui concerne la récidive quant à son attitude à l'égard des contrôleurs, ce qui aurait contraint l'autorité à devoir prendre en considération ses moyens de défense et à motiver différemment sa décision; qu'il ne l'a pas fait; que, dans ces circonstances, il n'est pas établi que l'autorité aurait eu une appréciation manifestement déraisonnable des faits;

Considérant que le premier moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de "la violation du principe général de droit administratif d'impartialité et d'indépendance, en ce que la partie adverse a pris l'arrêté querellé sur base d'un dossier administratif qui recèle des pièces et documents de nature juridique douteuse, et qui, en tout état de cause, manquent d'impartialité, alors que l'exercice des compétences légales incombant à la partie adverse implique une instruction et une prise de décision objective par rapport aux situations individuelles dont elle est sai-

sie"; qu'il soutient que "des indices sérieux existent pour établir un défaut d'impartialité dans le chef de divers fonctionnaires de la partie adverse. A tout le moins, un esprit de corps se manifeste, et entache la légalité de la décision entreprise";

Considérant que le requérant invoque en réalité un détournement de pouvoir; qu'à cet égard, il n'établit pas à suffisance les éléments tendant à établir un tel détournement de pouvoir; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre des référés, le cinq octobre deux mille par :

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

Le Greffier ass., Le Président,

G. SCOHY. M. HANOTIAU.