

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 214.640 du 14 juillet 2011

A. 200.214/XV-1521

En cause :

1. l'a.s.b.l. TAXIS UNITED,
2. l'a.s.b.l. ASSOCIATION DES TAXIS BRUXELLOIS,
3. la s.p.r.l. B. CLEANING SERVICES,
4. la s.p.r.l. BENTAX,
5. la s.p.r.l. B.H.M.R.,
6. la s.p.r.l. BHRM,
7. la s.p.r.l. BODART & ASSOCIES,
8. la s.p.r.l. BUSINESS MIVEH,
9. la s.p.r.l. CABS 1030,
10. la s.p.r.l. DIAS,
11. la s.p.r.l. FIDELE,
12. la s.p.r.l. FYLRA,
13. la s.p.r.l. GEKATAX,
14. la s.p.r.l. KARA,
15. la s.p.r.l. KURD-I,
16. la s.p.r.l. L&S,
17. la s.p.r.l. MAJDI,
18. la s.p.r.l. MANTA,
19. la s.p.r.l. MARBEL,
20. la s.p.r.l. MILTOTAX,
21. la s.p.r.l. RABSI,
22. la s.p.r.l. SABEL,
23. la s.p.r.l. SADEGH,
24. la s.p.r.l. SALIMA,
25. la s.p.r.l. SELINE,
26. la s.p.r.l. TAXIRIS,
27. la s.p.r.l. TWI-CIT,
28. la s.c.r.l. AZA,
29. la s.c.r.l. DENA,
30. la s.c.r.l. HALUI-TAX,
31. la s.c.r.l. HATAX,
32. la s.c.r.l. L'AUORE,
33. la s.c.r.l. NIOUCHA,
34. la s.c.r.l. TAXIS CHALKIS,
35. la s.c.r.l. TAXI GHISLAIN,
36. la société coopérative LANGLICHE,
37. la s.c.r.l. MOHAMMAD,
38. la s.c.r.l. SHAHZAD,
39. la s.c.s. ARAMAK,
40. la s.c.s. BAHRI-MESSAOUD
et Cie,
41. la s.c.s. IMAN,
42. la s.c.s. MAJID,
43. la s.c.s. MICHEL,
44. la s.c.s. NASSIM,
45. la s.c.s. TAXI TSATSAKIS,
46. TSIOURLIS Dimos,
47. LEMONAKIS Georgios,
48. DERDIKI Mohamed,

**49. AZZOUZI Mostapha,
50. AHROUCH Mohamed,
51. OZKAN Fikri,
52. BASSADAH Ayed,
53. REKIEK Abdelkader,
54. TOMELAKOF Michel,
55. NUKRI Mohyddine,
56. HABIBI Driss,**

ayant élu domicile chez
Me R. FONTEYN, avocat,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,

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

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

Vu la requête unique introduite le 13 mai 2011 par l'a.s.b.l. TAXIS UNITED, l'a.s.b.l. ASSOCIATION DES TAXIS BRUXELLOIS, la s.p.r.l. B. CLEANING SERVICES, la s.p.r.l. BENTAX, la s.p.r.l. B.H.M.R., la s.p.r.l. BHRM, la s.p.r.l. BODART & ASSOCIES, la s.p.r.l. BUSINESS MIVEH, la s.p.r.l. CABS 1030, la s.p.r.l. DIAS, la s.p.r.l. FIDELE, la s.p.r.l. FYLRA, la s.p.r.l. GEKATAX, la s.p.r.l. KARA, la s.p.r.l. KURD-I, la s.p.r.l. L&S, la s.p.r.l. MAJDI, la s.p.r.l. MANTA, la s.p.r.l. MARBEL, la s.p.r.l. MILTOTAX, la s.p.r.l. RABSI, la s.p.r.l. SABEL, la s.p.r.l. SADEGH, la s.p.r.l. SALIMA, la s.p.r.l. SELINE, la s.p.r.l. TAXIRIS, la s.p.r.l. TWI-CIT, la s.c.r.l. AZA, la s.c.r.l. DENA, la s.c.r.l. HALUITAX, la s.c.r.l. HATAX, la s.c.r.l. L'AUORE, la s.c.r.l. NIOUCHA, la s.c.r.l. TAXIS CHALKIS, la s.c.r.l. TAXI GHISLAIN, la société coopérative LANGLICHE, la s.c.r.i. MOHAMMAD, la s.c.r.i. SHAHZAD, la s.c.s. ARAMAK, la s.c.s. BAHRI-MESSAOUD & Cie, la s.c.s. IMAN, la s.c.s. MAJID, la s.c.s. MICHEL, la s.c.s. NASSIM, la s.c.s. TAXI TSATSAKIS, Dimos TSIURLIS, Georgios LEMONAKIS, Mohamed DERDIKI, Mostapha AZZOUZI, Mohamed AHROUCH, Fikri OZKAN, Ayed BASSADAH, Abdelkader REKIEK, Michel TOMELAKOF, Mohyddine NUKRI, et Driss HABIBI, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de «l'arrêté du 3 mars 2011 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant 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 fixant la nouvelle identité visuelle des véhicules de taxi, et de son annexe»;

Vu le dossier administratif et la note d'observations;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 24 juin 2011 fixant l'affaire à l'audience du 5 juillet 2011 à 10 heures;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me R. FONTEYN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit:

En exécution de l'accord gouvernemental 2009-2014, la ministre des Travaux publics et des Transports de la partie adverse élabore un «plan stratégique», qui fixe diverses orientations quant à la gestion des taxis dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Le 29 juillet 2010, est conclu un «accord sectoriel» entre la même ministre et des représentants des exploitants de taxis. L'accord énumère diverses mesures à prendre, parmi lesquelles une refonte de l'identité visuelle des taxis. Ce document contient à cet égard les considérations suivantes:

« 3.2. L'autorité et le secteur s'accordent sur l'introduction d'une nouvelle identité visuelle, afin de rendre les taxis bruxellois plus reconnaissables,

d'augmenter la visibilité urbaine et de les rendre plus attrayants. La nouvelle identité visuelle entrera en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2011.

3.2.1. Les nouveaux véhicules de taxi bruxellois seront de couleur noire. Pour les véhicules de taxi blancs, ceux-ci devront être remplacés par des véhicules de couleur principale noire lors du remplacement normal du véhicule.

Les véhicules recevront un marquage supplémentaire afin d'être clairement identifiés comme taxis bruxellois. Le Gouvernement et le secteur se sont déclarés d'accord pour apposer sur toute la longueur des véhicules une bande en motif de damier, et ce de chaque côté du véhicule, en faisant ressortir de manière bien visible le numéro de taxi. Cette bande sera autoadhésive ou magnétique et n'implique aucune intervention financière de la part de la Région.

3.2.2. Un nouveau spoutnik de couleur noire sera introduit, affichant le mot taxi sur un motif en damier.

Les pouvoirs publics s'engagent à mettre gratuitement le premier spoutnik, à valeur de 840 euros, à la disposition de l'exploitant».

Le 24 septembre 2010, une réunion du Comité consultatif régional des taxis et des voitures de location avec chauffeur pour la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après dénommé «Comité consultatif régional») est notamment consacrée à «l'identité visuelle du taxi bruxellois». À cette occasion, des représentants du secteur des taxis font état du mécontentement d'exploitants quant à la mesure envisagée. À l'issue de l'échange de vues, l'un d'entre eux déclare «que finalement, le secteur est contre l'entière des mesures reprises dans l'accord sectoriel».

Le 28 octobre 2010, un avant-projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 29 mars 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur est soumis au Gouvernement de la partie adverse. Ce dernier marque son accord quant à ce document.

Le 5 novembre 2010, la section de législation du Conseil d'État est saisie d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur le projet d'arrêté «modifiant 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». L'avis, portant le n° 48.901/4, est donné le 1^{er} décembre 2010.

Le 8 décembre 2010, le Comité consultatif régional consacre une nouvelle réunion au thème de «l'identité visuelle du taxi bruxellois». Des représentants du secteur des taxis y font encore état de leur opposition à l'égard de la mesure envisagée. Le Comité se réunit à nouveau le 22 décembre 2010 pour discuter du même point. Le représentant de la ministre des Travaux publics et des Transports conclut la

discussion par la considération «que l'instauration de la nouvelle identité visuelle est approuvée par les membres du Comité consultatif».

Le 25 janvier 2011, la section de législation du Conseil d'État est saisie d'une nouvelle demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un nouveau projet d'arrêté «modifiant 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 fixant la nouvelle identité visuelle des véhicules de taxi». L'avis est donné le 23 février 2011.

Le 3 mars 2011, le Gouvernement de la partie adverse prend un arrêté modifiant l'arrêté du 29 mars 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur et fixant la nouvelle identité visuelle des véhicules de taxi.

Il s'agit de l'acte attaqué. Il est publié au *Moniteur belge* le 18 mars 2011, 2^e édition.

Il se donne pour fondement légal l'article 28, alinéa 3, 2°, de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur. Il mentionne dans son préambule avoir donné lieu à un avis de l'Inspection des Finances le 12 octobre 2010 et à un accord du ministre du Budget le 28 octobre 2010.

Il dispose comme suit:

« Article 1^{er}. L'article 32, § 1^{er}, 10° 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 est remplacé par le texte suivant:

"10° les véhicules affectés à un service de taxis doivent être de couleur noire et comporter selon les indications mentionnées en annexe du présent arrêté:

a) une bande autoadhésive ou magnétique horizontale en damier noir et jaune mangue apposée sur toute la longueur des deux portières de chacun des deux flancs sur la ligne de carrosserie, réelle ou visuelle, qui se situe au-dessus des roues;

b) le numéro d'identification du taxi reproduit en couleur jaune mangue sur les deux ailes arrière, au-dessus des roues arrière;

c) un iris en jaune mangue de chaque côté à l'avant et à l'arrière du véhicule."

Art. 2. L'exploitant dont un ou plusieurs véhicules sont affectés à un service de taxis, mis en service avant l'entrée en vigueur de cet arrêté et équipés d'une carrosserie de couleur blanche, est autorisé à continuer à utiliser ces véhicules aussi longtemps qu'ils sont conformes aux dispositions 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.

Art. 3. L'exploitant dont un ou plusieurs véhicules sont affectés à un service de taxis, mis en service avant l'entrée en vigueur de cet arrêté et équipés d'une carrosserie de couleur noire, disposent d'un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté pour satisfaire aux conditions visées à l'article 1^{er}.

Art. 4. Les véhicules affectés à un service de taxi doivent être munis d'un dispositif lumineux conformément à l'article 39 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 et conformément aux indications mentionnées en annexe du présent arrêté.

Ce répéteur est une coque pourvue de panneaux lumineux, d'un système de fixation et d'alarme.

Le numéro de série est gravé sur un côté du répéteur et l'iris est gravé de deux côtés du répéteur.

Ce répéteur est de couleur noire entouré de damier jaune mangue.

Art. 5. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} mars 2011.

[...]»

Le 24 mars 2011, une circulaire relative aux nouvelles dispositions réglementaires est adressée aux exploitants de taxis;

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, «la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable»;

Considérant que les parties requérantes relèvent que l'arrêté attaqué les oblige à mettre leurs véhicules en conformité à ses dispositions pour le 1^{er} septembre 2011 et que si elles ne se conforment pas à cette obligation, elles encourent des sanctions pénales et des amendes administratives, qui peuvent consister en la suspension ou le retrait de leur autorisation d'exploiter; qu'elles font valoir que celles d'entre elles «qui se plieraient de mauvaise grâce à l'exécution de l'acte attaqué subiraient un préjudice matériel immédiat» consistant dans «l'altération irrémédiable de la carrosserie [de leur] véhicule, même en cas de pose d'un dispositif magnétique»; qu'elles soutiennent que la durée de vie limitée des taxis et l'obligation qui leur est nouvellement faite de répondre à certaines normes écologiques rend improbable que ceux qui sont équipés conformément à l'arrêté attaqué puissent être revendus comme taxis; qu'elles en déduisent que ceux-ci devront, en fin d'exploitation, subir une mise à neuf de leur carrosserie en vue de les banaliser, ce qui entraînera «un coût expertisé à plusieurs milliers d'euros»; que si elles admettent

qu'un préjudice financier est, en théorie, réparable, elles exposent toutefois que la moins-value subie par les véhicules adaptés conformément à l'acte attaqué représente une proportion substantielle de leur valeur de reprise, laquelle conditionne la possibilité d'acheter une voiture neuve et de poursuivre l'exploitation; qu'elles ajoutent que «les *taximen* n'ont en effet généralement que difficilement accès au crédit parce qu'ils ne peuvent mettre en gage un quelconque fonds de commerce et parce que leur activité est révocable par l'autorité»; qu'elles font état de ce que dix d'entre elles «ont subi une perte au cours du dernier exercice fiscal» et que «leur situation financière justifie qu'une charge supplémentaire pourrait s'avérer difficilement réparable»; qu'elles écrivent encore que, dès lors que la période transitoire dont elles disposent pour se conformer à l'arrêté querellé prend fin le 1^{er} septembre 2011, une requête en annulation non assortie d'une demande de suspension ne permettrait pas «de prévenir ni *a fortiori* de réparer adéquatement les préjudices vantés»; qu'elles citent également plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme; que, selon elles, il s'en déduit «que les critères visé[s] à l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État doivent être interprétés comme autorisant qu'un justiciable puisse espérer un redressement approprié à l'égard d'un grief défendable au regard du droit conventionnel», et qu'elles «solliciteraient l'écartement des critères en cause au nom de la Convention européenne des droits de l'homme si leur application entraînait l'impossibilité pour [le Conseil d'État] d'examiner le contenu de leurs griefs et d'y apporter un redressement approprié dans un délai effectif»; que, lors de l'audience, le conseil des parties requérantes, se référant tout particulièrement à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 janvier 2011, en cause MSS c. Belgique, fait valoir que pour respecter l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, le recours en référé «doit examiner le contenu du grief de manière à être "effectif en pratique comme en droit" afin d'y apporter un "redressement approprié" ce qui suppose, en tenant compte de l'ensemble des recours offerts par le droit interne, d'"empêcher l'exécution des mesures contraires à la Convention et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles avant même l'issue de l'examen par les autorités nationales de leur compatibilité avec la Convention"»; qu'il souligne en particulier qu'en l'espèce, les conséquences de la décision litigieuse sont «matériellement irréversibles quoique susceptibles d'une réparation par équivalent», que l'article 13 de la Convention tend précisément à prévenir de telles conséquences et que la «réparation par équivalent» ne constitue pas un redressement approprié; qu'il estime que, dès lors qu'aucun autre recours que celui en référé ne permet aux requérants d'empêcher l'exécution des mesures contraires à la Convention et que ce recours doit en conséquence revêtir un caractère effectif, il y a lieu d'écarter l'exigence de démontrer le risque visé à l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que, selon l'article 8, alinéa 1^{er}, 3°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, la requête doit contenir «un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable auquel sont jointes toutes les pièces de nature à établir le risque de préjudice»; qu'il en résulte que le requérant doit, dans sa demande de suspension, démontrer *in concreto* que l'exécution immédiate de la décision contestée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant graves pour lui, et irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; que cette règle comporte plusieurs corollaires:

- la charge de la preuve incombe au requérant à qui il appartient d'apporter la preuve suffisante de la gravité et du caractère difficilement réparable du préjudice qu'il allègue;
- la demande de suspension doit contenir les éléments de faits précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;
- le préjudice allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants;
- le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements;

Considérant que le préjudice dont se prévalent les parties requérantes consiste dans les conséquences que présenterait la pose de la nouvelle signalétique des taxis, à savoir, selon elles, «l'altération irrémédiable de la carrosserie» des véhicules, ce qui, toujours selon elles, entraîne l'obligation de remettre la carrosserie à neuf à la fin de leur exploitation, et ce en vue de les vendre; qu'elles déduisent le caractère irréparable du préjudice de ce que la marque apposée serait «irrémédiable»; que, toutefois, force est de relever que l'arrêté attaqué n'impose pas de coller sur le véhicule une bande autoadhésive; que le dispositif d'identification prescrit par l'arrêté attaqué peut également être une bande magnétique horizontale, laquelle peut être retirée aisément et en peu de temps; que si les parties requérantes affirment que ce

dispositif magnétique altère également la carrosserie de manière irrémédiable, une telle assertion n'est toutefois pas étayée; qu'en effet, les seules pièces auxquelles la requête renvoie à ce propos (pièces n^{os} 12 et 13, annexées à la requête) ne concernent que les dommages causés par des autocollants; qu'il n'est donc pas établi que l'exécution immédiate de l'acte attaqué entraîne l'altération irrémédiable de la carrosserie; qu'en tout état de cause, les éventuelles traces de ces dispositifs sur la carrosserie disparaissent lorsque le véhicule est repeint, en sorte qu'elles ne présentent aucun caractère irréversible; que, selon les pièces déposées par les parties requérantes, le coût de la peinture d'un véhicule devrait atteindre un montant pouvant aller de 448 à 2000 euros; qu'une telle moins-value est prévisible, de telle sorte que les exploitants de taxis sont aujourd'hui en mesure de la répercuter sur l'amortissement de leurs véhicules, en fonction de la durée d'utilisation de ceux-ci; que les parties requérantes sont en défaut d'établir que la moins-value précitée serait telle qu'elle risque de les acculer à la faillite ou à la déconfiture; que s'avère insuffisante à cet égard l'affirmation selon laquelle dix parties requérantes «ont subi une perte au cours du dernier exercice fiscal»; que le préjudice lié au coût de la peinture de la carrosserie, outre qu'il s'avère éventuel, est en tout état de cause de nature pécuniaire et ne peut donc être considéré comme irréparable;

Considérant que la condition relative au risque de préjudice n'est pas remplie; que, pour les motifs développés ci-dessus, c'est à tort que les parties requérantes soutiennent que l'exécution immédiate de l'arrêté attaqué entraînerait des «conséquences matériellement irréversibles», en sorte que les arguments qu'elles invoquent pour soutenir que les garanties inscrites notamment dans l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales seraient méconnues par l'application de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne peuvent être retenus;

Considérant qu'une des conditions prescrites pour que le Conseil d'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué n'est pas remplie,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

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

M. I. KOVALOVSKY,	président de chambre f.f.,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

R. GHODS

I. KOVALOVSKY